

# Le età della Costituzione

1848-1918, 1948-2018

a cura di

**Luca Geninatti Satè, Jörg Luther,  
Antonio Mastropaolo, Chiara Tripodina**

**FRANCO**ANGELI



Scritti di

***Diritto Pubblico***

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

*Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Le età della Costituzione

1848-1918, 1948-2018

a cura di

Luca Geninatti Satè, Jörg Luther,  
Antonio Mastropaolo, Chiara Tripodina

FRANCOANGELI

**SDP**

Scritti di

***Diritto Pubblico***

Questa ricerca ha ricevuto il sostegno dell'Università del Piemonte Orientale e si configura come un prodotto originale / this research is original and has a financial support of the Università del Piemonte Orientale.



Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

Introduzione – Le età della Costituzione

*Luca Geninatti Satè, Jörg Luther, Antonio Mastropaolo, Chiara Tripodina*

pag. 7

## **Parte prima**

### **1848-1918/1948-2018: corsi e ricorsi storici**

- I. Settant'anni di Statuto Albertino e settant'anni di Costituzione Repubblicana: analogie e differenze (storia delle costituzioni)  
*Luigi Lacchè* » 13
- II. Idee di costituzione dei redattori dello Statuto e dei Costituenti (storia delle idee)  
*Ugo De Siervo* » 41
- III. Il Parlamento italiano tra parlamentarismo e antiparlamentarismo (1848-1918) (storia delle istituzioni)  
*Antonio Mastropaolo* » 59
- IV. Storia degli anniversari dello Statuto e della Costituzione (storia dei riti)  
*Ines Ciolli* » 89

## **Parte seconda**

### **Settant'anni di Costituzione: storia e prospettive costituzionali**

- V. L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra  
*Stefania Ninatti* » 123

## *Indice*

VI. Uso dell'argomento storico nella giurisprudenza costituzionale <i>Federico Alessandro Goria</i>	pag. 147
VII. Ultime parole della Costituzione <i>Jörg Luther</i>	» 175
VIII. Quale futuro per la Costituzione del lavoro? Il nuovo ruolo dello Stato <i>Mario Dogliani</i>	» 189



# INTRODUZIONE

## LE ETÀ DELLA COSTITUZIONE

Nel 2018 ricorreva il settantesimo anniversario dell'entrata in vigore della Costituzione italiana, il 1 gennaio 1948.

Ricorreva anche il centenario della fine della prima guerra mondiale, l'11 novembre 1918, che in molti paesi europei, con la sua "terribile pace", segnò l'ultimo atto della lunga crisi dello Stato liberale.

Ricorreva, infine, il centosettantesimo anniversario dalla concessione dello Statuto da parte di Carlo Alberto, il 4 marzo 1848, costituzione del Regno di Sardegna prima, dell'Italia unita poi.

Ricorrenze, anniversari, date.

Avremmo potuto limitarci a celebrare il ragguardevole settantennio della nostra "Costituzione ambiziosa" [Ugo De Siervo]: avremmo potuto riflettere sulla sua storia e sulla sua attualità, sulla sua ispirazione e sulla sua tenuta, consapevoli che «la cultura dell'anniversario produce una memoria pubblica nella quale il diritto costituzionale viene necessariamente legato alla storia costituzionale» [Jörg Luther], e che miti e riti sono «fondamentali per la costruzione di una "fede" laica, un'appartenenza profonda alle istituzioni politiche» [Ines Ciolli].

Ma un altro settantennio parallelo ha attirato il nostro interesse: il settantennio 1848-1918 dello Statuto albertino.

Si tratta con ogni evidenza di un *escamotage*. La parabola statutaria non incontrò alcuna cesura formale nel 1918: «tutti sanno che lo Statuto Albertino non muore negli anni della fine della prima guerra mondiale» [Luigi Lacchè] e che, benché svuotato di senso e svilito nella sostanza negli anni del regime fascista, fu pur sempre nel suo rispetto che Benito Mussolini prese e perse il potere. L'unica vera cesura si ebbe con l'entrata in vigore della Costituzione del 1948.

E tuttavia il 1918 può essere assunto a marcatempo del declino politico e culturale, prima che giuridico, della carta sabauda, se è vero che è all'indomani della prima guerra mondiale che si fece più evidente la crisi del regime parlamentare che si era progressivamente affermato tra le sue maglie. Il seguito è noto: della debolezza delle istituzioni rappresentative

e del malcontento del popolo seppe approfittare Mussolini. Con tutto ciò che ne venne.

Come più evidente segno di discontinuità con il regime fascista, fu proprio il parlamento a essere posto nuovamente al centro della forma di governo nella Costituzione del 1948. Ma con una novità rispetto al passato: al pluralismo partitico fu assegnato un ruolo centrale nella determinazione della volontà del popolo, nella speranza di realizzare finalmente quell'integrazione del popolo nello Stato che al liberalismo non era riuscita.

Nel 2018 il tema della “crisi del parlamento” è di nuovo centrale, insieme con la contestuale e non accidentale evaporazione del ruolo politico dei partiti, ritenuti non più in grado di rappresentare i conflitti sociali e di costruire la rappresentanza della nazione, in balia dei “like” sui *social* e della “democrazia dei click”. O almeno questa è la narrazione diffusa. Di qui le molte proposte di riforma costituzionale che per risolvere il problema propugnano la verticalizzazione e l'incremento dei poteri del governo, il rafforzamento del suo “capo”, la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento della democrazia rappresentativa in favore della democrazia diretta via web..., tutto all'insegna della governabilità, della velocità e dell'efficienza.

Ecco dunque l'idea di leggere in parallelo i “primi settantenni” delle due costituzioni italiane: quello dello Statuto albertino e quello della Costituzione repubblicana. A un secolo di distanza assistiamo ad alcuni corsi e ricorsi storici: la crisi delle istituzioni rappresentative, il populismo montante, l'odio e l'intolleranza dilaganti, il bisogno di un uomo forte a cui riconoscere pieni poteri...

Dice Cicerone: *Historia magistra vitae* [De Oratore II, 9, 55-54 a.c.]. Rettifica Eugenio Montale: «la Storia non è *magistra* di niente che ci riguardi»; «non si snoda/come una catena/di anelli ininterrotta» e «non è prodotta/da chi la pensa e neppure/da chi l'ignora» [*La Storia*, Satura I, 1971]. Anche Santi Romano conferma, a proposito dello studio delle istituzioni politiche, che le previsioni «che sembrerebbero più ragionevoli, sono non di rado turbate dal rilevarsi di elementi nuovi, che, anche quando son preparati da processi secolari, si manifestano di improvviso; dall'incontro e dalla fusione di correnti già fra di loro lontanissime; da ricorsi storici insospettabili; da miraggi ingannevoli, per cui si imbatte di frequente in istituzioni, la cui vita è soltanto fittizia o la cui morte, viceversa, è soltanto apparente» [*Lo Stato moderno e la sua crisi*, 1969].

Questo a dire che tracciare paralleli tra diverse età storiche – e tra diverse *età della costituzione* – soffre sicuramente alcuni limiti, il primo dei quali è l'inevitabile arbitrio nello scegliere i segmenti di storia da porre a confronto; il secondo è lo sguardo soggettivo, oltre che nel selezionare, nell'interpretare e nel narrare i fatti, di ieri e di oggi.

Consapevoli di ciò, e nonostante ciò, abbiamo sentito il bisogno di riflettere sui due settantenni con le studiose e gli studiosi ai quali abbiamo chiesto

un contributo per questo libro, condividendo con loro l'idea che la ricorrenza dell'anniversario della Costituzione italiana del 1948 non possa riguardare solo l'atto normativo, quanto l'identità che lo Stato costituzionale assume per effetto delle trasformazioni che nel tempo conosce.

Il diritto costituzionale, unitamente alla storia costituzionale, può così contribuire a chiarire alcuni di quei nessi fondamentali che consentono di cogliere i movimenti profondi che si compiono sotto la crosta degli eventi. Nessi che, se restano opachi, impediscono di interpretare le trasformazioni cui è soggetto lo Stato costituzionale nel nuovo millennio.

Non è tanto e solo l'intento celebrativo che ci ha indotti ad avviare un confronto sullo stato della Costituzione repubblicana, dunque, quanto l'esigenza di leggere, attraverso i segni del tempo, i mutamenti dell'ordine materiale e del modo stesso in cui quest'ordine è inteso, percepito e condizionato dagli attori politici e sociali. Per tornare a riflettere, a questo nuovo tornante, «sulle “domande di senso” della nostra Costituzione» [Luigi Lacchè].

E se è certamente vero che la ricorrenza della Costituzione non è stata qui intesa come l'anniversario di una persona vivente, ma di uno Stato costituzionale, il contributo all'evoluzione della scienza giuridica realizzato grazie agli studi qui pubblicati è comunque la metafora di un preziosissimo regalo, di cui siamo grati alle autrici e agli autori.

Il libro si divide in due parti.

Nella prima, *1848-1918/1948-2018: corsi e ricorsi storici*, vengono presi in considerazione i corsi e ricorsi storici dei due settantenni, nelle loro similitudini e nelle loro differenze, dal punto di vista della storia delle costituzioni (Luigi Lacchè), della storia delle idee (Ugo De Siervo), della storia delle istituzioni (Antonio Mastropaolo), della storia dei riti (Ines Ciolli).

La seconda parte, *Settant'anni di Costituzione: storia e prospettive costituzionali*, è dedicata a un'analisi in chiave storica e prospettica del costituzionalismo contemporaneo, con particolare attenzione a temi cruciali, quali le idee costituzionali di Europa (Stefania Ninatti), l'uso della storia nella giurisprudenza costituzionale (Federico Alessandro Goria), le ultime parole della Costituzione (Jörg Luther) e, guardando al futuro prossimo, il destino dei fondamenti della nostra Repubblica, e del lavoro in particolare (Mario Dogliani).

Luca Geninatti Satè, Jörg Luther  
Antonio Mastropaolo, Chiara Tripodina



PARTE PRIMA

1848-1918/1948-2018: CORSI E RICORSI STORICI



I.

SETTANT'ANNI DI STATUTO ALBERTINO  
E SETTANT'ANNI DI COSTITUZIONE REPUBBLICANA:  
ANALOGIE E DIFFERENZE  
(STORIA DELLE COSTITUZIONI)

*Luigi Lacchè*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Due mondi lontani: origini, legittimazione e natura delle costituzioni. - 3. Due regimi di temporalità. - 4. Sovranità politica/supremazia normativa della Costituzione. - 5. Flessibilità vs rigidità della Costituzione?. - 6. Legalità, costituzione, diritti. - 7. Conclusioni.

## 1. Premessa

Il titolo di questo contributo riproduce alla lettera quanto proposto dagli organizzatori e “accettato” dall’autore. Si chiedeva una riflessione congiunta, sinottica, sulle due esperienze costituzionali dell’Italia contemporanea. Il compleanno della Costituzione repubblicana – le celebrazioni per i suoi settant’anni – è stato assunto quale parametro oggettivo da “comparare” con lo Statuto Albertino. In questo caso ritenendo il periodo 1848-1918 un settantennio sufficientemente omogeneo per analizzare e ricostruire le forme e i caratteri della prima costituzione liberale. Ovviamente, parliamo di un *escamotage* per tentare di tracciare una linea di riflessione – invero problematica – su «analogie e differenze». Tutti sanno che lo Statuto Albertino non “muore” negli anni della fine della Prima Guerra Mondiale. La sua “esistenza” durante il periodo fascista è stata sempre più inficiata dall’ambigua e progressiva trasformazione del *regime politico* e nondimeno l’art. 5 dello Statuto Albertino (la ‘cassaforte’ della *costituzione* monarchica sabauda) e i suoi corollari sono stati alla base della nomina di Benito Mussolini a presidente del Consiglio dei ministri dopo la Marcia su Roma e, soprattutto, dell’esautorazione del Duce dopo il voto del Gran Consiglio nella notte tra il 24 e il 25 luglio 1943 sull’ordine del giorno Grandi e la nomina del maresciallo Badoglio a nuovo capo del governo.

Si può quindi identificare il primo settantennio dello Statuto albertino con il processo di formazione e di sviluppo dello Stato liberale di diritto sino ai primi segni della possibile trasformazione in senso “democratico”. Ma il

Ventennio fascista non può essere messo tra parentesi, tanto più per comprendere sino in fondo talune scelte dei Costituenti nel secondo dopoguerra. L'Italia unita ha avuto due costituzioni “formali”<sup>1</sup>, la costituzione *composita*<sup>2</sup> del regime fascista e il breve, ma fondamentale, periodo di transizione della cd. costituzione “provvisoria”<sup>3</sup>. Rispetto a questo quadro i piani degli assetti di potere, dell'ordine costituzionale, dei regimi politici e delle forme dello Stato sono ben più complessi dei due evocati settantenni. Ma proprio questo può essere il profilo di interesse in un approccio sintetico richiesto per cogliere elementi di continuità e di cesura.

In questa sede cercherò di mettere alla prova la “storicità” del fenomeno costituzionale cercando di selezionare, senza alcuna pretesa di esaustività, alcuni dei principali nodi concettuali che caratterizzano la vicenda italiana. Mi riferisco, in particolare, alle diverse fonti di legittimazione, ai rispettivi “regimi di temporalità”, alle categorie di sovranità politica e supremazia normativa della Costituzione, alla distinzione delle costituzioni in flessibili e rigide, alla disciplina costituzionale dei diritti.

## **2. Due mondi lontani: origini, legittimazione e natura delle costituzioni**

Bisogna porsi anzitutto il problema delle origini e della “natura” dei due testi costituzionali. Lo Statuto albertino del 1848 fa parte di quella “famiglia” di testi che “chiudono” l'*âge d'or* delle costituzioni *ottriate*<sup>4</sup>. Se la *Charte*

1. M. Fioravanti ha analizzato lo Statuto albertino e la Costituzione repubblicana in «quanto ciascuna di quelle Costituzioni sia stata capace, partendo dalla sua formale vigenza, di essere in senso pieno ed autentico *legge fondamentale*». Cfr. *Per una storia della legge fondamentale in Italia: dallo Statuto alla Costituzione*, in *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Laterza, Roma, 2009, ora in Id., *La Costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 281-282.

2. Negli ultimi decenni numerosi studi sono stati dedicati al diritto e alle istituzioni del fascismo. Tuttavia sarebbe auspicabile uno studio approfondito e davvero centrato sul tema della “costituzione”, capace di coglierne gli elementi strutturali in un quadro più organico di storia costituzionale.

3. Sulla nozione v. V. Gueli, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Soc. editrice Foro Italiano, Roma, 1950. Cfr. P. Barile, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1962, pp. 37 ss.; E. Piscitelli et alii (a cura di), *Italia 1945'48. Le origini della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 1974; E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla costituzione provvisoria alla Assemblea costituente*, il Mulino, Bologna, 1979, in particolare P. Carretti, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, pp. 31 ss.; A. Pichierri, *La Costituzione provvisoria. L'ordinamento dello Stato tra Fascismo e Repubblica*, Mandanese, Taranto, 1996; A.G. Ricci, *Aspettando la Repubblica. I governi della transizione 1943-1946*, Donzelli, Roma, 1996; D. Novacco, *L'Officina della Costituzione italiana, 1943-1948*, Feltrinelli, Milano, 2000; M. Forno, *1945: l'Italia tra fascismo e democrazia*, Carocci, Roma, 2008.

4. Su questo fenomeno rinvio a L. Lacchè, *Granted Constitutions. The Theory of octroi and Constitutional Experiments in Europe in the Aftermath of the French Revolution*, in «Eu-



*constitutionnelle* francese del 1814, taluni testi del *Frühkonstitutionalismus* germanico (per es. Württemberg 1817, Bayern 1818), le costituzioni lusitane (Brasile 1824, Portogallo 1828) aprono e definiscono i termini e i confini essenziali di questo fenomeno, lo Statuto sabauda nasce, nel 1848, concettualmente “vecchio” ma in sintonia con la cultura politica e costituzionale della classe dirigente liberale del tempo. Il sovrano attrae nel suo raggio d’azione un’idea – quella di costituzione-atto – legata al potere costituente derivante *ab origine* dal popolo “sovrano” e declinato storicamente come *We the People* e *Nous la Nation*. Molti decenni prima del 1848 un nuovo ordine concettuale, destinato a segnare in maniera indelebile le moderne dottrine della costituzione, veniva costruito attorno al popolo che si auto-definiva e si autorappresentava come totalità, come unità consapevole di esistere e di avere un’autonoma capacità politica di agire.

Il costituzionalismo “ottriato” va preso sul serio proprio perché rappresenta la principale forma di “reazione” alla prima stagione fondatrice del costituzionalismo liberal-democratico. Dopo la straordinaria accelerazione di fine Settecento, si trattava ora di “raffreddare” la potente dinamo del potere costituente. Concedere la costituzione anziché vedersela “imporre” significava poter stabilire le regole del gioco e “gestire” la transizione politica. È celebre la frase del conte Borelli – nelle giornate costituenti del febbraio 1848 – rivolta a Carlo Alberto, titubante ma consapevole della situazione: «bisogna darla [la costituzione], non lasciarsela imporre; dettare le condizioni, non riceverle; bisogna avere il tempo di scegliere con calma i modi e l’opportunità, dopo aver promesso di impiegarli»<sup>5</sup>. Solo in questo modo il re magnanimo avrebbe potuto conservare, nel delicato passaggio costituzionale, il massimo grado di autorità e prerogative.

La storiografia più aggiornata ha evidenziato l’importanza a livello europeo del costituzionalismo monarchico – visto come un laboratorio complesso, specifico e duraturo (il “lungo diciannovesimo secolo”, 1814-1918)

ropean Constitutional Law Review», 9/II, 2013, pp. 285-314; O. Ferreira, *Les équivoques du “constitutionnalisme octroyé”: un débat transatlantique*, in «Historia Constitucional», 16, 2015, pp. 67-131, Novembre 2017.

5. Il testo in G. Falco (a cura di), *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, Capriotti, Roma, 1945, p. 180. Cfr. anche E. Crosa, *La concessione dello Statuto. Carlo Alberto e il Ministro Borelli “redattore” dello Statuto (con lettere inedite di Carlo Alberto)*, Istituto giuridico dell’Università, Torino, 1936, pp. 68 ss. Su questo momento costituzionale v. ora R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l’inverno 1848*, Giappichelli, Torino, 2008; Id., *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Luiss University Press, Roma, 2016. Il conte Borelli osservò anche «Qu’à son avis la Constitution est sans doute un malheur, mais qu’on est arrivé au point de choisir le moindre mal, pour en éviter de plus grands» (G. Negri, S. Simoni (a cura di), *Lo Statuto albertino e i lavori preparatori*, Fondazione San Paolo, Torino, 1992, p. 47). Già il conte Ferrand, uno dei redattori della *Charte* del 1814, aveva considerato la costituzione come un «male minore». Cfr. A.F.C.C. Ferrand, *Mémoires du comte Ferrand, ministre d’Etat sous Louis XVIII*, Picard, Paris, 1897, p. 73.

in cui possiamo osservare le relazioni, le tensioni e i conflitti tra tradizione e cambiamento, parole antiche e nuovi concetti, l'ideologia dell'*octroi* e vari esperimenti parlamentari. L'interesse verso questo approccio risiede nella sua capacità di leggere le costituzioni concesse non come sterili arcaismi ma come strumenti che servono a preservare antiche forme di sovranità accanto ad alcune innovazioni post-rivoluzionarie. Il "costituzionalismo concesso" introduce a un nuovo "paesaggio" ibrido, ricomposto attraverso elementi antichi e moderni, segnato da importanti idee costituzionali, movimenti politici, conflitti. Con esso si svela un «campo di battaglia» controverso, produttivo, che pone al centro rilevanti questioni costituzionali, di sovranità e di governo.

Il lessico utilizzato è volutamente "arcaico," evoca franchigie feudali, organismi cetual-territoriali, liberi Comuni. È un lessico medievaleggiante che richiama la diplomatica dell'epoca, stilemi e formule antichissime, concezioni di Antico Regime. È un lessico che copre un'area semantica al cui interno troviamo l'idea di privilegio, i concetti di concessione, imposizione, ma anche di disposizione e di accordo. È «Con lealtà di Re e con affetto di Padre» che Carlo Alberto concede il suo Statuto. Il re-patriarca ha inteso trovare «un mezzo il più sicuro di raddoppiare coi vincoli d'indissolubile affetto che stringono all'itala Nostra Corona un Popolo». «Perciò di Nostra certa scienza, Regia autorità, avuto il parere del Nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e Legge Fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia» (Statuto del Regno di Sardegna, 4 marzo 1848). La concessione è anzitutto una "strategia" delle monarchie in funzione eminentemente anti-rivoluzionaria, ma diventa anche un disegno politico di legittimazione e di mantenimento del potere. Attraverso la concessione il monarca vuole conservare e ridefinire la sostanza del suo potere originario.

Lo Statuto limita senza dubbio la monarchia e, in tal senso, esplica la sua dimensione *costituzionale*, ma al tempo stesso afferma e codifica lo spazio costituzionalizzato del "principio monarchico" come legge fondamentale, perpetua e irrevocabile. È il limite "massimo" che la monarchia possa "concedere" ed è "sufficiente" per aprire in Italia la strada ad una sfera pubblica costituzionale.

Il paradigma storico francese aveva mostrato che la *Charte* concessa non poteva più sostenere un tentativo neo-assolutistico come quello tentato da Carlo X nel 1830 con le sue famose ordinanze<sup>6</sup>. Nello stesso tempo, la sua "nazionalizzazione", a seguito della Rivoluzione gloriosa del luglio 1830, poteva significare anche un percorso per depotenziare lo spettro del potere costituente e della sovranità del popolo. La costituzione ottriata è infatti al tempo stesso un «atto giuridico» e un «atto politico»: un atto unilaterale di determinazione costituzionale e un atto di opportunità politica

6. Su tutto ciò rinvio a L. Lacchè, *La Libertà che guida il Popolo. Le Tre Gloriose Giornate del luglio 1830 e le «Chartes» nel costituzionalismo francese*, il Mulino, Bologna, 2002.

di natura compromissoria (teoria dell'accordo) che media tra gli interessi della legittimità esecutivo-monarchica e alcuni principi politici di derivazione liberale.

Non a caso, il recupero tardivo del modello della *Charte* – la «più monarchica», come fu definita nel '48 italiano – non impedì ai liberali piemontesi di leggere lo Statuto come la fonte di un assetto costituzionale “progressivo”. Esemplare e notissima l'interpretazione immediata e autorevole del conte di Cavour (in compagnia di altri scrittori e giornalisti) che, nell'articolo del 10 marzo apparso ne «Il Risorgimento», osserva che, una volta intrapresa la strada dell'“autolimitazione”, il potere unilaterale «il Re non [lo] possiede più. Un ministro che gli consigliasse di farne uso, senza consultare la nazione, violerebbe i principii costituzionali, incorrerebbe nella più grave responsabilità». Il *King in Parliament*, nella lettura dualistica che fu più tardi proposta con linguaggio futuribile, servì a delineare – all'interno di un testo come lo Statuto che veniva dopo il costituzionalismo orleanista e la carta belga – una struttura rigida – il patto – che avrebbe dovuto limitare e contemperare le ragioni e gli interessi contrapposti offrendo garanzie reciproche. Cavour conosceva bene il dibattito e il conflitto politico-costituzionale che aveva portato alla costituzione orleanista del 1830 e alla sconfitta della lettura *ultra-royaliste* che si era trincerata dietro il baluardo della *lettre* e della Carta come atto giuridico unilaterale. Al contrario i liberali avevano fatto leva soprattutto sull'*esprit* – visto dalla sponda anglofila – e sul fatto che la Carta aveva istituito un certo grado di collaborazione tra la monarchia e, in particolare, la camera eletta. «La parola irrevocabile, come è impiegata nel preambolo dello Statuto, è solo applicabile – osservava sempre Cavour – letteralmente ai nuovi e grandi principii proclamati da esso, ed al gran fatto di un patto destinato a stringere in modo indissolubile il popolo e il Re. Ma ciò non vuol dire che le condizioni particolari del patto non siano suscettibili di progressivi miglioramenti operati di comune accordo tra le parti contraenti. Il Re, col concorso della nazione, potrà sempre nell'avvenire introdurre in esso tutti i cambiamenti, che saranno indicati dall'esperienza e dalla ragione dei tempi».

Nel 1883 Attilio Brunialti sottolineò, seguendo una linea interpretativa controversa<sup>7</sup>, la duplice natura e la duplice origine della “Costituzione italiana” in termini di trasformazione. «La Costituzione italiana non è adunque ottriata come la piemontese, e non si raccoglie tutta nello Statuto. Questo ne contiene le disposizioni essenziali; ma come vi sono in esso disposizioni che non hanno più valore, così vi sono principii non scritti nello Statuto, i quali non si potrebbero violare impunemente. *Ottriata* nell'origine, lo Statuto piemontese diventando, insieme alle consuetudini che lo svolsero e completa-

7. Cfr. M. Dogliani, *Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti*, in «Diritto pubblico», 3, 2010, pp. 509-556.

rono, la costituzione italiana, assunse un prevalente carattere *convenzionale*, e dal 1861 in poi si è sviluppato come una costituzione *storica*, adattandosi sempre più alle tradizioni, al temperamento, ai bisogni progressivi del popolo italiano»<sup>8</sup>.

Lo Statuto – visto da questa angolazione – non può essere il punto di arrivo, al contrario è il punto di partenza per lo sviluppo del governo monarchico rappresentativo. La storia costituzionale italiana, vigente lo Statuto, sarà segnata da questa “ambiguità” originaria, strutturale e solo apparentemente disorganica<sup>9</sup>. La politica costituzionale divenne – da entrambe le parti – la condizione di esistenza dello Statuto in un mobile gioco di equilibri, spinte e contropunte, conflitti e ricomposizioni sino alla rottura del regime fascista<sup>10</sup>.

A prescindere dall'ovvia constatazione dello scarto temporale e del fatto che lo Statuto è una costituzione storica mentre la nostra del 1948 ha compiuto settant'anni, è vitale e ha conosciuto poche revisioni formali, la Costituzione repubblicana rappresenta, per origini e natura, quanto di più lontano ci possa essere da una carta “ottriata”. «La Costituzione non fu, come lo statuto albertino, una Costituzione regia, cioè elargita (octroyée) da un sovrano, ma fu una Costituzione popolare, deliberata, quando ormai ogni ingerenza dell'ex sovrano era stata esclusa dal referendum istituzionale del 2 giugno

8. A. Brunialti, *La Costituzione italiana e i Plebisciti*, in «Nuova antologia», XXXVII, 1883, pp. 322-349. Sul punto v. L. Lacchè, *L'opinione pubblica nazionale e l'appello al popolo: figure e campi di tensione*, ora in Id., *History & Constitution. Developments in European Constitutionalism: the comparative experience of Italy, France, Switzerland and Belgium (19th-20th centuries)*, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 2016, pp. 485-487.

9. Per cogliere questa dimensione occorre analizzare le origini e lo sviluppo del regime statutario cercando di ricostruire e storicizzare il lessico e i concetti coevi, senza sovrapporre categorie che fanno parte del dibattito successivo e di una dogmatica costituzionalistica che giunge sino ai nostri giorni (e basti solo pensare al problema della forma di governo che qui non prendo in esame). Sul punto R. Martucci, *Storia costituzionale italiana, dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Carocci, Roma, 2002; P. Colombo, *Con la lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, il Mulino, Bologna, 2003; Id., *Una questione mal posta a proposito del regime statutario: le prerogative regie in campo legislativo*, in *Parlamento e costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, a cura di L. Lacchè e A.G. Manca, il Mulino, Bologna, Duncker & Humblot, Berlin, 2003, pp. 237-254; R. Martucci, *Un Parlamento introvabile? Sulle tracce del sistema rappresentativo sardo-italiano in regime statutario 1848-1915*, ivi, pp. 127-174; A.G. Manca, *Il Sonderweg italiano al governo parlamentare (a proposito delle acquisizioni della più recente storiografia costituzionale italiana)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXXIII-XXXIV, 2004/2005, pp. 1285-1333; L. Mannori, *Il governo dell'opinione. Le interpretazioni dello Statuto Albertino dal 1848 all'Unità*, in «Memoria e Ricerca. Rivista di storia contemporanea», 35, 2010, pp. 83-104; ora ampiamente G. Mecca, *Il governo rappresentativo. Cultura politica, sfera pubblica e diritto costituzionale nell'Italia del XIX secolo*, Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2019.

10. Per una sintesi G. Di Cosimo, *Sulla continuità tra Statuto e Costituzione*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 1, 2011.

1946 che aveva scelto la forma repubblicana, da un'assemblea rappresentativa eletta dal popolo con metodo rigorosamente democratico»<sup>11</sup>. È la prima volta – se si esclude la breve e sfortunata esperienza romana del 1849 – che il potere costituente assume in Italia concretamente la forma, i caratteri e il significato nuovissimo di un passaggio radicale. La filiera popolo-partiti-Assemblea costituente-Costituzione è in questo caso “esemplare” e perfettamente compiuta. La democrazia è ora il tema e la sfida più grande. Se nel 1848 c'era l'idea che lo Statuto potesse rappresentare la migliore “difesa” contro possibili, opposte e parimenti temute derive, nel 1948 è chiaro che la Costituzione, quali che siano la natura e i contenuti, annuncia e sancisce una stagione totalmente nuova. Quando Ferruccio Parri interviene alla Consulta – il 26 ottobre 1945 – e osserva: «Io non so, non credo che si possano definire regimi democratici quelli che avevamo prima del fascismo [...]», deve difendersi dalle critiche dei vecchi liberali (da Orlando a Croce) e dei loro sostenitori. «Non vorrei offendere – aggiunge il primo presidente del Consiglio del dopoguerra – con queste mie parole quei regimi. Mi rincresce che la mia definizione sia male accetta. Intendevo dire questo: democratico ha un significato preciso, direi tecnico. Quelli erano regimi che possiamo definire e ritenere liberali»<sup>12</sup>. Parri metteva in luce il passaggio annunciato, dall'universo concettuale tardo liberale a quello della democrazia. Il referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e l'avvio della Costituente avrebbero sancito la trasformazione in atto.

Ma nell'«epoca che muta» (V.E. Orlando, 1946), «[...] in una fase storica di trapasso tra un mondo che è tramontato o volge al tramonto ed un altro che si affaccia [...]» (Aldo Bozzi, Ass. Costituente marzo 1947) si stentò a cogliere la portata del cambiamento. Tutto da costruire, pur con alcuni innegabili elementi di continuità. L'idea “architettonica” della Costituzione – così cara a La Pira<sup>13</sup> – avrebbe dovuto allontanare lo spettro nonché la realtà viva delle “macerie”<sup>14</sup>.

11. P. Calamandrei, *La Costituzione*, in Aa.Vv., *Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Laterza, Bari, 1955, pp. 212-215.

12. *Atti della Consulta Nazionale. Discorsi dal 25 ottobre 1945 al 9 marzo 1946*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, p. 18.

13. G. La Pira, *La casa comune: una costituzione per l'uomo*, a cura di U. De Siervo, Cultura editrice, Firenze, 1979; Id., *Il valore della Costituzione*, in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

14. Tema molto presente, per esempio, anche nella riflessione di Piero Calamandrei: per i riferimenti v. L. Lacchè, «Sistemare il terreno e sgombrare le macerie». *Gli anni della “costituzione provvisoria”: alle origini del discorso sulla riforma della legislazione e del codice di procedura penale (1943-1947)*, in L. Garlati (a cura di), *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del codice Rocco nella cultura processualpenalistica italiana*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 271-304.