

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.

Ristampa

Anno

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025 2026 2027 2028 2029

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese.

INDICE

Introduzione – Le età della Costituzione <i>Luca Geninatti Satè, Jörg Luther, Antonio Mastropaolo, Chiara Tripodina</i>	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) <i>Luigi Lacchè</i>	» 13
II. Idee di costituzione dei redattori dello Statuto e dei Costituenti (storia delle idee) <i>Ugo De Siervo</i>	» 41
III. Il Parlamento italiano tra parlamentarismo e antiparlamentarismo (1848-1918) (storia delle istituzioni) <i>Antonio Mastropaolo</i>	» 59
IV. Storia degli anniversari dello Statuto e della Costituzione (storia dei riti) <i>Ines Ciolli</i>	» 89

Parte seconda **Settant'anni di Costituzione: storia e prospettive costituzionali**

V. L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra <i>Stefania Ninatti</i>	» 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

Introduzione – Le età della Costituzione

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 studioso e gli studiosi ai quali abbiamo chiesto

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

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”¹, la costituzione *composita*² del regime fascista e il breve, ma fondamentale, periodo di transizione della cd. costituzione “provvisoria”³. 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*⁴. 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»⁵. 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 Rinnovo 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 diplomazia 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 ordinanze⁶. 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 controversa⁷, 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»⁸.

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 disorganica⁹. 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 fascista¹⁰.

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»¹¹. E 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»¹². 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 Pira¹³ – avrebbe dovuto allontanare lo spettro nonché la realtà viva delle “macerie”¹⁴.

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.

3. Due regimi di temporalità

È interessante notare come Massimo Severo Giannini¹⁵ – capo di gabinetto con Pietro Nenni al Ministero della Costituente e in questa veste promotore, tra l'altro, della “Collana di testi e documenti costituzionali” pubblicata da Sansoni a partire dal 1946 – osservasse nel 1948 quanto le esperienze costituzionali italiane del passato potessero essere “utili” anzitutto in negativo, per evitare quindi, nel momento costituente, di commettere gli stessi errori¹⁶. Se guardiamo alla dimensione della Costituzione italiana come “ideologia della rivoluzione”, a «un tempo che parla il linguaggio della rigenerazione, della rifondazione, della ricostruzione»¹⁷, allora a prevalere non potrà che essere la discontinuità. L'11 marzo 1947 Palmiro Togliatti in Assemblea Costituente non dovrà più adottare le cautele di Parri. «Noi siamo responsabili del futuro verso i nostri figli, verso i nostri nipoti», disse Togliatti in aula l'11 marzo 1947. «Per questo facciamo una nuova Costituzione, cioè vogliamo fondare un ordinamento costituzionale nuovo, tenendo conto di quello che è accaduto, cioè tirando le somme di un processo storico e politico che si è concluso con una catastrofe nazionale [...]».

La rivoluzione costituzionale pensa il tempo in termini di “futuro” e non più di passato, storicità, tradizione. È una *volontà di futuro* che dovrà farsi indirizzo. In origine il rapporto tra la Costituzione democratica e il tempo presenta forme di eccedenza rispetto alla classica considerazione del diritto nel «tempo storico»¹⁸. La costituzione-programma¹⁹ – che è legata soprattutto agli sviluppi dello Stato costituzionale del XX secolo – ci parla di «eccedenza progettuale»²⁰ della Costituzione italiana. Il settantennio trascorso è stato segnato da questo carattere originario di cui furono comprese le conseguenze solo gradualmente e con fatica. La costituzione democratica è «una freccia del futuro»²¹. Questa eccedenza progettuale – vista inizialmente attraverso l'acceso dibattito sulla dialettica tra le cd. norme programmatiche e quelle prescrittive – non poteva soddisfarsi con la pur necessaria applicazione.

15. S. Cassese, *Giannini e la preparazione della Costituzione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3, 2015, pp. 863-884.

16. La citazione in M. Cau, *La Costituzione nel tempo. Regimi di storicità di un progetto storico-politico*, in «Giornale di storia costituzionale / Journal of Constitutional History», 36, II, 2018, pp. 157-158.

17. L. Lacchè, *Il tempo e i tempi della Costituzione*, ora in *History & Constitution*, cit., p. 643.

18. G. Husserl, *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1998.

19. Ma con le osservazioni condivisibili di Roberto Bin, *Una costituzione applicata ma non attuata*, in *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, a cura di G. Brunelli e G. Cazzetta, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 323-325.

20. M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *ivi*, p. 12.

21. G. Husserl, *Diritto e tempo*, cit., p. 52.

Come è noto, la tensione tra la forza progettuale della Costituzione e l'intermittente e, talvolta inconcludente, spinta delle forze politiche "portatrici" della Costituzione è stata una questione cruciale per la storia italiana del dopoguerra. La Costituzione incorpora una temporalità eccedente al punto da dovere/volere rinviare al futuro la sua dimensione fenomenologica.

Questo profilo è stato letto in molti modi e in termini di chiaroscuro. La scelta di elaborare una costituzione "lunga", ovvero anche «ordinativa della società» – come scrisse Calamandrei – era il segno del mutamento, ma «[...] invece di esser volta ad effettuare una trasformazione delle strutture sociali, si limitava a prometterla a lunga scadenza, tracciandone il programma per l'avvenire. Questo singolare ibridismo fu la conclusione di un compromesso tra quelle forze politiche contrastanti, che, con espressione approssimativa, si possono chiamare le forze conservatrici di destra e le forze riformatrici di sinistra»²². Se questa dialettica ci fu ed ebbe sicuramente molte conseguenze, essa non può spiegare in maniera esaustiva il ruolo *nuovo* della Costituzione. La Costituzione "presbite" di Calamandrei non è solo una tattica compromissoria di rinvio, un "armistizio", ma rappresenta un fattore di innovazione. L'indirizzo costituzionale è un cammino impervio che non ha una meta sicura e definitiva. È delineato da vari cippi confinari che la Costituzione pone, ma le vie erano e restano molteplici. L'"attuazione" costituzionale è il sintagma che ha cercato di cogliere tale dimensione complessa e contraddittoria, fatta di importanti realizzazioni ma anche di limitazioni e delusioni.

Negli ultimi anni l'uso aggiornato della categoria della "transizione"²³ ha permesso di arricchire il ventaglio di strumenti per leggere più in profondità il fenomeno del periodo costituente e dei tempi plurimi della Costituzione. I riferimenti all'apparato concettuale elaborato da Reinhart Koselleck in ambito storico-filosofico²⁴ acquistano una finalità euristica²⁵ se messi alla prova nella vicenda costituzionale. «Facendo leva su un'interpretazione del carattere asincrono dello sviluppo storico, essa offre una possibile alternativa alla lettura dicotomica che spesso caratterizza il dibattito sulle continuità/discontinuità che segnano le rotture costituzionali. Letta sotto questa luce, la transizione smette di essere un semplice fenomeno storico e diventa una

22. P. Calamandrei, *La Costituzione*, cit.

23. Cfr. P. Pombeni, H.G. Haupt (a cura di), *La transizione come problema storiografico. Le fasi critiche dello sviluppo della modernità*, il Mulino, Bologna, 2013; il forum con C. Cornelißen, L. Lacchè, L. Scuccimarra, B. Stråth, *Ripensare la transizione come categoria storiografica: uno sguardo interdisciplinare*, a cura di G. Bernardini e M. Cau, in «Ricerche di Storia Politica», XXI, n. 2, 2018, pp. 191-203; M. Cau, *La Costituzione nel tempo*, cit.

24. R. Koselleck, *Futuro passato. Per una semantica dei tempi storici*, CLUEB, Bologna, 2007. Cfr. almeno L. Scuccimarra, *Modernizzazione come temporalizzazione. Storia dei concetti e mutamento epocale nella riflessione di Reinhart Koselleck*, in «Scienza & Politica», 56, 2016, pp. 91-111.

25. Rispetto all'uso più tradizionale del concetto di transizione, per es. G. De Vergottini, *Le transizioni costituzionali: sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, il Mulino, Bologna, 1998.

categoria attraverso cui tentare una parziale riconcettualizzazione del discorso storico, con particolare attenzione alla dimensione temporale entro cui si svolge il mutamento»²⁶. Dentro questo più frastagliato orizzonte temporale i temi tradizionali della discontinuità e della continuità²⁷ acquistano probabilmente nuova linfa e aprono nuovi orizzonti per storicizzare meglio i tempi dell'età costituente²⁸.

I regimi di temporalità della Statuto albertino sono strettamente collegati all'origine e alla sua natura, non diversamente dalla Costituzione del 1948. Se questa è «[...] un atto di fondazione che *istituisce un suo tempo* [...]»²⁹ e *deve avere l'ambizione di ordinare l'intera società*, è anzi la nuova “Bibbia” laica del vivere civile e politico, lo Statuto è chiamato a gestire la transizione da un regime politico (monarchia consultiva) ad un altro (monarchia rappresentativa), ma a “società invariata”. Il sovrano e il Parlamento saranno i due poli della nuova sfera pubblica costituzionale formata da élite sociale, opinione pubblica, stampa, consiglio dei ministri, organo responsabile del governo. Certo, lo Statuto è una costituzione scritta e rappresenta, come detto, la dimensione *tipica* del costituzionalismo ottocento europeo della prima metà dell'Ottocento ma non è questo l'unico tratto. I monarchi hanno cercato di “confiscare” l'atto costituente “costituzionalizzandolo” dentro la sfera di sovranità monarchica. Ma la più autentica dimensione della legge fondamentale del 1848 è il suo essere una “costituzione-tempo”, basata su una tradizione politica (anglofila ma in forma francese) che privilegiava l'idea del tempo come esperienza e “incivilimento”. Qui la temporalità identifica, costruisce, trasforma le dinamiche e quindi il fenomeno costituzionale. La costituzione si costruisce nella storicità, si rispecchia, nel suo progredire, in forme e modi di essere della società e delle sue principali strutture. Passato, presente e futuro stanno sullo stesso asse concettuale.

Un autore-chiave come Benjamin Constant, pur restando in sostanza fedele ad una idea razionale di costituzione, aveva riflettuto sul punto di equilibrio tra ragione e storia. Già negli scritti direttoriali la dottrina della perfettibilità poneva a livello generale il problema della aderenza tra idee e istituzioni, con il tempo a fare da bilanciante. Nei *Principes* del 1806 Constant mostrò di condividere la riflessione sulla storia quale fondamento della teoria politica. «Le temps, dit Bacon, est le grand réformateur. Ne refusez pas son assistance.

26. M. Cau, *La Costituzione nel tempo*, cit., p. 154.

27. S. Cassese, *Le grandi voci lontane*. *Ideali costituenti e norme costituzionali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2018, pp. 1-8; Id., *L'“officina di idee” della Costituzione*, in «Giornale di storia costituzionale / Journal of Constitutional History», 36, II, 2018, pp. 27-31. Cfr. anche le osservazioni di S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 407 ss.

28. In particolare P. Pombeni, *Ripensare la Costituente*, in «Nomos», 3, 2017; vedi inoltre Id., *La questione costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2016; G. Bernardini, M. Cau, G. D'Ottavio, C. Nubola (a cura di), *L'età costituente. Italia 1945-1948*, il Mulino, Bologna, 2017.

29. L. Lacchè, *Il tempo e i tempi della Costituzione*, cit., p. 642.

Laissez-le marcher devant vous, pour qu'il aplanisse la route. Si ce que vous instituez n'a pas été préparé par lui, vous commanderez vainement...»³⁰. Al principio della Restaurazione Constant tenderà a “correggere” il dato razionale («Les constitutions se font rarement par la volonté des hommes») con quello della storia («Le temps les fait»). In ultima istanza è bene lasciare il giusto spazio alle «deux puissances réformatrices»³¹, il tempo³² e l'esperienza.

Lo Statuto albertino appartiene a questo orizzonte storico-culturale e i liberali gli resteranno fedeli sino all'ultimo. Il fatto che lo Statuto sia una costituzione “breve” e disorganica non vuol dire che non abbia un contenuto progettuale. Ciò che spesso è stato visto – dalla sponda del normativismo novecentesco e con una buona dose di anacronismo – come «lacunosità» o «fragilità» – non è, se ben contestualizzato, il limite ma la risorsa, e per certi versi un vero e proprio «programma». La legittimazione politica della costituzione è data dal tempo inteso come misura, lentezza, fluidità. Non a caso Vittorio Emanuele II nel primo, infruttuoso, Proclama di Moncalieri (3 luglio 1849) si rivolgeva agli elettori osservando come «Gli ordini politici, le costituzioni, gli statuti non li stabilisce, né li rende adatti ai veri bisogni di un popolo il decreto che li promulga, bensì il senno che li corregge, ed il tempo che li matura»³³. Giuseppe Pisanelli dirà nel 1864 che «Lo Statuto deve interpretarsi nel suo insieme, sulla scorta dello spirito che lo ha dettato, dei tempi a mezzo ai quali è stato promulgato, col sussidio degli usi e delle consuetudini che hanno preso vigore accanto al regime costituzionale, alla monarchia rappresentativa»³⁴. Da questa “ideologia” della storicità, condivisa dai protagonisti del mondo liberale, discendono altre questioni cruciali, come la forma di governo e il principio della sovranità.

4. Sovranità politica/supremazia normativa della Costituzione

La Costituzione del 1948 è nata come documento politico per ri-costruire la società italiana dopo gli anni terribili della dittatura e della guerra. Ma è

30. B. Constant, *Principes de politique*, ed. Hofmann, Droz, Genève 1980, p. 412.

31. B. Constant, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, H. Nicolle, Paris 1814.

32. «Tant qu'on n'a pas essayé d'une constitution par la pratique, les formes sont une lettre morte: la pratique seule en démontre l'effet et en détermine le sens. Nous n'avons que trop abattu l'édifice sous prétexte de le reconstruire: profitons désormais des lumières qui ne s'acquièrent que par les faits, afin de pourvoir graduellement à tous les besoins partiels, avec mesure, avec lenteur, à l'aide du temps, le plus doux et le plus puissant des auxiliaires» (B. Constant, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France* (1815), in *Oeuvres*, texte présenté et annoté par Alfred Roulin, Gallimard, Paris 1957, p. 1126).

33. *La politica italiana dal 1848 al 1897: programmi di governo*, a cura di L. Lucchini, Tip. della Camera dei deputati Ripamonti e Colombo, Roma, 1899, vol. 1, p. 52.

34. Atti Parlamentari, Camera dei deputati, *Discussioni*, tornata del 6 luglio 1864, p. 5994.

tutt'altro che un "catechismo": non si poteva prescindere dal suo carattere di norma giuridica suprema per assicurare appieno, secondo la logica classica del costituzionalismo, le ragioni del limite e della garanzia ma, di più, per far sì che la Costituzione potesse concretamente tradursi in indirizzo fondamentale e invereare i suoi valori e i suoi principi nel tessuto vivo della società italiana. Questi obiettivi della nuova costituzione democratica non erano tuttavia assodati, richiedevano un lungo percorso per superare ostacoli, resistenze culturali, incomprensioni. La «battaglia per la normatività della Costituzione» delinea quindi un percorso pluridecennale per far emergere «una nuova forma di Stato, diversa dallo Stato liberale di diritto del XIX secolo»³⁵.

La categoria della normatività della Costituzione che ha quindi permeato il settantennio repubblicano non può essere assunta come termine di confronto, se non in maniera problematica, con lo Statuto albertino. Per cercare di "comprendere" le peculiarità dell'esperienza ottocentesca è bene adottare un'altra "misura di grandezza" e collocare nel suo contesto storico un'altra categoria, la cd. "sovranità della costituzione". Ancora una volta il dibattito francese nell'età delle *Chartes* (1814-1848) è il principale punto di riferimento per la cultura politico-costituzionale statutaria *in statu nascendi*. I liberali italiani – e quindi i primi pubblicisti subalpini (Balbo, Boncompagni, Cavour, Peverelli, Carutti, Melegari, Pescatore, tra gli altri) – volgevano lo sguardo alla figura "classica" del *King in Parliament* declinata, però, "alla francese"³⁶, tra la Restaurazione e soprattutto l'età orleanista.

In quel frangente la *Charte* divenne l'*alfa* e l'*omega*, la risorsa strategica per fronteggiare quelle che per i liberali erano due minacce: lo spettro rivoluzionario del potere costituente rivendicato dal popolo sovrano e il rischio – sempre meno concreto per la verità – di un ritorno alla sovranità assoluta del monarca. In particolare furono i dottrinari francesi – Pierre-Paul Royer-Collard, Pierre François Hercule de Serre, Camille Jordan, Abel-François Villemain, François Guizot, Charles de Rémusat, Prosper de Barante, Victor de Broglie, Victor Cousin, Pellegrino Rossi – a muovere dall'idea di "sovranità della ragione" quale fondamento di un costituzionalismo moderato e di una forma di governo *well balanced*.

«Je crois – scrisse Guizot – à la souveraineté de la raison, de la justice, du droit: c'est là le souverain légitime que cherche le monde et qu'il cherchera toujours; car la raison, la vérité, la justice ne résident nulle part complètes

35. M. Fioravanti, *Per una storia della legge fondamentale in Italia: dallo Statuto alla Costituzione*, cit., pp. 312 e 310.

36. «[...] Maintenant, quelle est la présomption ordinaire dans un gouvernement, dans une constitution où le pouvoir constituant et le pouvoir constitué n'ont pas été distingués? La présomption, la voici d'après ce qui s'est passé en Angleterre et chez nous. Quand la constitution n'a pas distingué un pouvoir constituant et un pouvoir constitué, et qu'il s'agit d'un acte important, quel que soit le caractère, on s'adresse à qui? Aux trois pouvoirs auxquels la constitution a délégué la souveraineté, a délégué les actes les plus importants» (Chambre des députés, *Séance du 20 août 1842*, in *Le Moniteur Universel*, 21 août 1842, p. 1829).

et infaillibles»³⁷. I dottrinari “riversarono” la loro filosofia politica della sovranità della ragione nella *Charte* del 1830. Nessuno dei poteri istituiti dalla Costituzione era, in quanto tale, “sovrano”. «La Charte désormais sera une vérité» voleva dire che secondo la Costituzione né il principe né il popolo, né la monarchia né la democrazia potevano pretendere da soli l’esercizio del temibile potere costituente³⁸. La ragione veniva incorporata dalla Costituzione e dai suoi organi, «risultato» di una discussione e di una cooperazione comuni. Le rivendicazioni di sovranità fatte dal Re o dal popolo dovevano essere ricondotte alla Costituzione.

Il potere costituente – scriveva Balbo in *Della monarchia rappresentativa in Italia* agli inizi degli anni ’50 – distrugge l’idea secondo cui la sovranità risiede nei tre poteri e quindi «la rappresentanza nazionale non risiede né può risiedere in nessuno dei tre poteri detti, ma in tutti e tre; che nessuno di questi solo, ma tutti e tre si debbono chiamare Parlamento; e che in questo Parlamento solo può e debbe risiedere la potenza del fare e disfare le leggi e di mutare la costituzione dello Stato, quella potenza che è opportunamente ed esattamente chiamata *onnipotenza parlamentare*»³⁹. I liberali erano perfettamente consapevoli della democrazia come nuova condizione sociale, ma non erano democratici. La dimensione politica – la “vocazione democratica” della sovranità – li spaventava. Il potere costituente, identificato con il popolo diventato nazione, veniva rappresentato come una forza brutta, un fiume sempre pronto a superare gli argini, col rischio di abbattere il pluralismo dei poteri, gli spazi di autonomia degli individui, le necessarie differenze sociali e l’idea di ragione come “centro”⁴⁰ del sistema politico. La nozione della sovranità della costituzione – da intendere come «superiorità morale e politica» – non scomparve con i dottrinari ma continuò a essere una

37. F. Guizot, *Du gouvernement de la France depuis la Restauration, et du ministère actuel*, Ladvocat, Paris, 1820, p. 201.

38. Sul dibattito francese rinvio a L. Lacchè, *La Libertà che guida il Popolo*, cit.; Id., *La garanzia della Costituzione. Riflessioni sul caso francese*, ora in *History & Constitution*, cit., pp. 259-302; Id., *The Sovereignty of the Constitution. A historical Debate in a European perspective*, in «Journal of Constitutional History / Giornale di storia costituzionale», 34, II, 2017, pp. 83-102.

39. C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia. Saggi politici*, Le Monnier, Firenze, 1857, p. 209. Sul Parlamento come “costituente perpetua” v. ora G. Mecca, *The Omnipotence of Parliament in the Legitimation Process of ‘Representative Government’ under the Albertine Statute (1848-1861)*, in *Reconsidering Constitutional Formation. I. National Sovereignty. A Comparative Analysis of the Juridification by Constitution*, Springer, Cham, 2016, pp. 159-214; Id., *Il governo rappresentativo*, cit.

40. «La gestion de la complexité constitue la tekne de l’esprit libéral, dont la vertu de modération forme la face morale: il faut combiner en vue du meilleur possible (L. Jaume, *L’individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Fayard, Paris, 1997, p. 546). Vedi soprattutto A. Craiutu, *Liberalism under Siege. The Political Thought of the French Doctrinaires*, Lexington Books, Lanham, 2003, pp. 291-295 e *A Virtue for Courageous Minds. Moderation in French Political Thought, 1748-1830*, Oxford University Press, Princeton and Oxford, 2012.

delle componenti centrali della “costruzione dello Stato liberale”. Tale dottrina sarà “giuridificata” e “statualizzata” nella seconda metà del XIX secolo trasferendo, nel contesto della crescente trasformazione socio-economica, il problema della rappresentanza e il suo carattere intimamente “dottrinario” (ovvero “elitista”).

5. Flessibilità vs rigidità della Costituzione?

A lungo queste due categorie sono state utilizzate per sostenere una differenza radicale, sia sul piano teorico che pratico, tra lo Statuto albertino e la Costituzione repubblicana sulla base del profilo formale dell'esistenza, o meno, di una speciale procedura di revisione costituzionale. Tale distinzione (dura a morire...), come è noto, molto deve ad Albert Venn Dicey. Già nella prima edizione del suo fortunatissimo manuale *The Law of the Constitution* (1885) Dicey ricorda che i tre principali caratteri della “sovranità del Parlamento” britannico⁴¹ sono tutte esemplificazioni «[...] of the quality which my friend Mr. Bryce has happily denominated, in a unpublished lecture, the ‘flexibility’ of the British constitution. Every part of it can be expanded, curtailed, amended or abolished, with equal ease. It is the most flexibility polity in existence, and its therefore utterly different in character from the ‘rigid’ constitutions (to use another expression of Mr. Bryce’s) the whole or some part of which can be changed only by some extraordinary method of legislation»⁴². Nel 1885 il pensiero di James Bryce, altro grande giurista, storico e uomo politico nonché grande amico di Dicey, era ancora “inedito”. Le sue due lezioni oxfordiane sulle costituzioni flessibili e rigide furono lette proprio nello stesso periodo e nascevano dallo studio comparato delle costituzioni, in particolare dalle sue riflessioni sulla costituzione romana, britannica e su quella americana. Bryce e Dicey avevano viaggiato insieme in America nei primi anni Ottanta e possiamo immaginare quanto il loro dialogo fosse stato importante per entrambi.

È in *The American Commonwealth* (1888) che Bryce pubblicò il primo nucleo delle sue riflessioni. In estrema sintesi l'autore di origine irlandese si interrogava sul concetto di costituzione distinguendo in primo luogo tra testi mono-documentali (come lo Statuto italiano) e complessi pluri-documentali

41. Dicey fondava la sua teoria della sovranità del Parlamento su tre pilastri: «These then are the three traits of Parliament sovereignty as it exists in England: first, the power of the legislature to alter any law, fundamental or otherwise, as freely and in the same manner as other laws; secondly, the absence of any legal distinction between constitutional and other laws; thirdly, the non-existence of any judicial or other authority having the right to nullify an Act of Parliament, or to treat it as void or unconstitutional» (A.V. Dicey, *Lectures introductory to the Study of The Law of the Constitution*, The Oxford edition of Dicey, volume I, ed. by J.F.W. Allison, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 53.

42. *Ibidem*.

(la costituzione britannica); e in secondo luogo tra le differenti procedure di modifica delle norme, formalmente o materialmente, costituzionali. Dicey “canonizzò” – come ben sottolineato da Alessandro Pace⁴³ – sin dalla sua prima edizione del manuale il secondo elemento distintivo, assolutizzandolo e facendone il tratto tipizzante nella distinzione tra costituzioni flessibili e rigide⁴⁴. Ma la teoria di Bryce potrà dirsi completa solo con la pubblicazione nel 1901 del saggio *Flexible and Rigid Constitutions*⁴⁵ che contiene una ben più articolata e complessa trattazione.

L’uso “astratto” e generale delle categorie di flessibilità e rigidità ha finito per allontanarle dal contesto storico nel quale furono elaborate. Ancora una volta ritorna utile la distinzione di cui al paragrafo precedente. Lo stesso Dicey osservava come fossero stati soprattutto gli osservatori stranieri a cogliere nella sovranità del Parlamento il carattere preminente della costituzione inglese. Dicey in particolare citava e in parte criticava alcune affermazioni di Tocqueville presenti in *De la démocratie en Amérique*. L’aristocratico francese aveva sottolineato il potere straordinario dei giudici poiché «[...] les Américains ont reconnu aux juges le droit de fonder leurs arrêts sur la constitution plutôt que sur les lois»⁴⁶. Questo era il punto di partenza del suo ragionamento e per svolgere una rapida comparazione con la Francia e l’Inghilterra. «En Angleterre, on reconnaît au parlement le droit de modifier la constitution. En Angleterre, la constitution peut donc changer sans cesse, ou plutôt elle n’existe point. Le parlement, en même temps qu’il est corps législatif, est corps constituant»⁴⁷.

Tali affermazioni, osserverà decenni dopo Dicey, erano poco accurate ma rendevano bene la “forza” dell’idea. Tocqueville faceva ricorso ad una distinzione che era però estranea alla cultura inglese. Lo scrittore francese sbagliava nel dedurre dal carattere non scritto⁴⁸ della costituzione britannica la sua stessa essenza. «He has treated the form of the constitution as the cause of its substantial qualities, and has inverted the relation of cause and effect»⁴⁹. Ancora una volta era la dimensione storico-politica a spiegare i caratteri peculiari della costituzione inglese. Essa non era modificabile perché

43. A. Pace, *Presentazione a J. Bryce, Costituzioni flessibili e rigide*, a cura di A. Pace, Giuffrè, Milano, 1998, pp. XV-XVI.

44. Bisogna però osservare come Dicey abbia trattato il tema in altre occasioni, con ulteriori angolazioni. Per es. nelle lezioni del 1900 ora pubblicate nella raccolta di inedite *Lectures on Comparative Constitutionalism*, The Oxford Edition of Dicey, volume II, ed. by J.W.F. Allison, Oxford University Press, Oxford, 2013, *Historical Constitutions and Non-Historical Constitutions*, pp. 171-191, *Divisions of Constitutions*, pp.232-248.

45. In *Studies in History and Jurisprudence*, Vol. I, Clarendon Press, Oxford, 1901, pp. 145-252 (in ed. it. a cura di A. Pace, cit.).

46. A. De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, Paris, 1998, I, p. 166.

47. Ivi, p.167.

48. «L’Angleterre n’ayant point de constitution écrite, qui peut dire qu’on change sa constitution?» (Ivi, nota L, p. 619).

49. A.V. Dicey, *Lectures introductory to the Study of The Law of the Constitution*, cit., p. 52.

non scritta o formalizzata con atti normativi ma perché la sovranità del Parlamento – cuore del sistema – aveva orientato la costituzione in un altro modo.

Tra la costituzione americana “suprema” e la costituzione inglese sempre modificabile, Tocqueville collocava quella francese, ritenendola «[...] une oeuvre immuable ou censée telle. Aucun pouvoir ne saurait y rien changer: telle est la théorie reçue»⁵⁰. In una nota esplicativa il grande pensatore francese richiamava proprio la teoria della “sovranità della Costituzione” nella sua forma estrema⁵¹. Per affermare quella che Dicey avrebbe identificato come “rigidità”, Tocqueville non evocava la mancanza di una particolare procedura di revisione bensì l'assenza di un qualsiasi «moyen de changer la constitution». Nel contesto orleanista la “sovranità della *Charte*” istituiva e legittimava tutti e tre gli organi cercando di depotenziare il concetto di potere costituente. Al di fuori della *Charte* i poteri, osservava Tocqueville, erano nulli. «De deux choses l'une: ou leurs efforts sont impuissants contre la charte, qui continue à exister en dépit d'eux, et alors ils continuent à régler en son nom; ou ils parviennent à changer la charte, et alors la loi par laquelle ils existaient n'existant plus, ils ne sont plus rien eux-mêmes. En détruisant la charte, ils se sont détruits»⁵².

Dicey non coglieva sino in fondo le ragioni della posizione di Tocqueville che presupponeva il dibattito, durante la Monarchia di Luglio, sulla distinzione tra leggi costituzionali e leggi ordinarie⁵³. Non è un caso che il dibattito sul potere costituente si infiammi soprattutto nei due momenti (Legge sulla paria nel 1831 e Legge sulla reggenza nel 1842) durante i quali si ebbe il timore di veder riemergere quel potere “latente” che si riteneva neutralizzato dalla sua avvenuta incorporazione nel soggetto titolare del potere legislativo. Se la categoria della sovranità della costituzione serviva dunque ad allontanare questo spettro, la strada dell'onnipotenza parlamentare non la si voleva però percorrere se non per necessità, limitandosi quindi al giorno per giorno, eludendo per quanto possibile – come hanno scritto Joseph Barthélemy e Paul Bastid⁵⁴ – le grandi questioni e non perseguendo alcun sistema. La distinzione tra i due tipi di legge è alla fine l'unica “teoria” che – in assenza di una procedura speciale di revisione – non legò le mani (come nell'evenienza drammatica del 1842) al Parlamento con i lacci dell'immutabilità assoluta ricordata da Tocqueville e lasciò invece aperta la via della riforma attraverso la, pur cautissima, produzione di leggi “costituzionali” o l'instaurazione di pratiche consuetudinarie.

50. A. De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, cit., p. 167.

51. Ivi, nota L, p. 618: «Cette immutabilité de la constitution en France est un conséquence forcée de nos lois».

52. Ivi, p. 619.

53. J. Barthélemy, *La distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires sous la Monarchie de Juillet*, in «Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger», XVI, 26, 1909, pp. 5-47.

54. Ivi, pp. 45-47; P. Bastid, *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Sirey, Paris, 1954, p. 164.

L'analisi storica dell'evoluzione del concetto di costituzione nel corso del XIX secolo conferma appieno la necessità – già ampiamente sottolineata da Alessandro Pace⁵⁵ – di non fare delle categorie della flessibilità e della rigidità due “stampi” formalistici (secondo la *vulgata* riconducibile a Dicey) entro i quali far entrare a forza tipi di costituzione ed esperienze costituzionali molti diversi tra loro. Collocare quindi agli antipodi lo Statuto albertino perché flessibile e la Costituzione del 1948 perché rigida significa non tenere conto della complessità storica e di una stratificazione concettuale che, soli, consentono di comprendere meglio i nostri due settantenni. Il valore euristico delle due categorie, aveva compreso Bryce, non sta nella loro contrapposizione, ma nella loro capacità di svelare i caratteri, i pregi e i difetti, dei vari tipi di costituzione e delle loro interrelazioni. Non a caso Bryce considerava come originariamente rigido lo Statuto albertino collegando tale carattere alla natura monarchica, ottriata e scritta del testo. Tuttavia, lo Statuto sarebbe poi stato caratterizzato, nella prassi e con il conforto dell'opinione pubblica, da elementi di flessibilità⁵⁶.

Lo scrittore britannico in realtà stentava a collocare lo Statuto nella sua proposta di classificazione delle costituzioni e lo lasciava ai margini della trattazione.

55. I cui contributi restano fondamentali: oltre alla sua prefazione all'edizione dell'opera di Bryce, cfr. almeno *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra costituzione*, Cedam, Padova, 1996, 2 ed. ampliata e i saggi contenuti in *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002, seconda ed. riveduta e ampliata. Sul relativo e ampio dibattito mi limito, per il caso italiano, a ricordare C. De Fiore, *Revisione costituzionale e forma di governo. Il caso dello Statuto albertino*, «Democrazia e diritto», 1995, pp. 219-237; M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la costituzione*, in *Il futuro della costituzione*, a cura di G. Zagrebelski, P.P. Portinaro, J. Luther, Einaudi, Torino, 1996, pp. 253-289; M. Bignami, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia, 1848-1956*, Giuffrè, Milano, 1997; F. Soddu, *Lo Statuto albertino: una costituzione flessibile?*, in *Parlamento e costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, cit., pp. 425-433; P. Colombo, *Con la lealtà di Re e con affetto di padre*, cit., pp. 127-148; M. Mandel, *The Unbearable Flexibility of the Statuto Albertino*, Clueb, Bologna, 2006; M. Fioravanti, *Il principio di rigidità della Costituzione*, ora in Id., *La Costituzione democratica*, cit., pp. 331-339; per la più aggiornata lettura storica dello Statuto, del suo “valore” e della pluralità di opzioni interpretative si veda adesso G. Mecca, *In Keeping with the Spirit of the Albertine Statute. Constitutionalisation of the National Unification*, in *Reconsidering Constitutional Formation. II. Decisive Constitutional Normativity. From Old Liberties to New Precedence*, Springer, Cham, 2018, pp. 311-352.

56. «Come si è già osservato, la Costituzione dell'attuale Regno di Sardegna era stata originariamente concessa al Regno di Sardegna da Carlo Alberto nel 1848: e si è sostenuto, per lungo tempo, che il potere di modificarla spettasse solo alla Corona. Tale Costituzione fu estesa, in forza di una serie di votazioni popolari, al resto dell'Italia (dal 1859 al 1871): ebbene, alcuni ritengono che questa sanzione abbia reso imm modificabili almeno le sue parti fondamentali. Ma l'idea che lo Statuto sia modificabile dal corpo legislativo ha avuto il sopravvento, cosicché è stato di fatto modificato dal legislatore in alcuni parti» (J. Bryce, *Costituzioni flessibili e rigide*, cit., p. 66).

Nel caso italiano, come abbiamo visto nel paragrafo precedente (basti pensare a Brunialti), giocò un ruolo assai rilevante la dialettica tra *lettres* ed *esprit* (per riprendere la terminologia del dibattito francese dopo la Restaurazione). La cosiddetta ambiguità della Carta fu la conseguenza di due prevalenti interpretazioni del documento: i *royalistes* – e non necessariamente gli *ultras* – si trinceravano dietro il baluardo della *lettres* e della forma concessoria; i liberali insistevano sul significato dell'*esprit*, concetto a dir poco vago sul piano giuridico. Gli uni possedevano un solido argomento “giuridico”, gli altri pensavano di poter far leva su un argomento “politico” da coltivare e diffondere. L'uno era un argomento statico, l'altro dinamico. Per i conservatori la Carta sembrerebbe un punto di arrivo, per i liberali un dato di partenza da potenziare e sviluppare. L'equivoco di fondo nasce dalla duplice natura della Carta: atto giuridico concessorio e forma istitutiva di un certo grado di collaborazione tra il principio monarchico e il principio rappresentativo incarnato dalla Camera dei deputati. L'ambiguità dell'operazione stava nella inevitabile ed insuperabile confusione tra l'elemento giuridico – relativamente forte sotto il profilo della legittimità – e l'elemento politico, più fluido e dinamico. L'aspetto giuridico-formale (la tradizionale prerogativa regia fonte della Costituzione) fu contaminato e progressivamente aggredito dall'idea che l'atto costituzionale fosse la sanzione di un “compromesso”, ovvero di un patto tra il sovrano e i sudditi.

Questa tensione tra *lettres* ed *esprit* è un altro modo di leggere la classificazione tra costituzioni rigide e flessibili. Lo Statuto albertino presenta sia alcuni dei caratteri che Bryce attribuisce alle costituzioni rigide a più spiccata valenza “democratica”, ovvero stabilità e determinatezza, sia alcuni elementi di “fluidità” e di duttilità che contribuiscono a plasmarla come costituzione convenzionale e storica⁵⁷. Lo studio “storicamente” situato delle Costituzioni – ci dice Bryce – mostra che le costituzioni “flessibili”, pur facilmente modificabili, tendono a sviluppare un nucleo “conservatore” di stabilità⁵⁸, di memoria condivisa, mentre quelle “rigide” sono comunque chiamate a fare i conti con il problema del mutamento e dell'adeguamento alle trasformazioni della società (come nel caso americano). Per questo è importante prendere sul serio il carattere genetico dello Statuto⁵⁹ ma al tempo stesso la

57. Importanti le riflessioni di R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2007, pp. 12 ss. Dello stesso autore v. anche *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, 91 ss.; *Rigidità della Costituzione, flessibilità degli intellettuali*, in *Liberare e federare: l'eredità intellettuale di Silvio Trentin*, a cura di F. Cortese, Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 25-36.

58. «Tuttavia i migliori esempi di costituzioni flessibili sono stati quelli che si sono affermati e sono sopravvissuti in nazioni con una tempra conservatrice, nazioni che rispettavano i costumi antichi, che tenevano conto dei precedenti, a cui piaceva andare avanti operando nel modo in cui avevano operato i loro padri prima di loro» (J. Bryce, *Costituzioni flessibili e rigide*, cit., p. 23).

59. Così L. Lacchè, *Granted Constitutions*, cit.

dimensione evolutiva dell'*esprit*. Lo Statuto è legge fondamentale irrevocabile e perpetua, "rigida", superiore, ma contiene in sé una declinazione della "sovranità parlamentare" (artt. 3, 7 e 10) che assicura ampi margini di "flessibilizzazione".

Lo Statuto è naturalmente "rigido" nella sua determinazione storica come Legge fondamentale, scritta e solenne, fonte del processo di costituzionalizzazione. Esso "codifica" i primi tratti, quelli essenziali, di una cultura costituzionale che accompagna, in termini di continuità, la transizione. Ed è una parte di un più complesso «mosaico costituzionale». «Lo Statuto – dirà Fedele Lampertico nel 1886 – è legge fondamentale, e come tale è fondamento di tutto l'edificio costituzionale, ma non è tutta la Costituzione. La Costituzione non è nello Statuto solo o nelle leggi che lo accompagnano: la Costituzione è nel sentimento pubblico, nella consuetudine, nei precedenti, in tutta la legislazione, in tutta quanta la storia del risorgimento nazionale [...] Lo Statuto o più esattamente la Costituzione si viene correggendo, integrando, determinando per virtù propria: correzioni, integrazioni, determinazioni, che si effettuano sotto forma di diritto consuetudinario»⁶⁰. Ha osservato Romano Ferrari Zumbini che «Per lo statuto si può ammettere un nucleo di intrinseca rigidità in alcune parti, ma e prim'ancora dell'entrata in vigore (8 maggio) si esaltò attraverso tre elementi dei quali si rivelò esser dotato, più o meno involontariamente: elasticità, flessibilità e duttilità, sintetizzabili nell'ampio concetto di *mobilità* dello statuto»⁶¹. Come ha osservato Albert Venn Dicey, la *spontaneità* delle costituzioni – a cominciare da quella britannica – non risponde, come la costituzione-atto, ad un piano preordinato e ben definito. Assomiglia invece, riprendendo la metafora utilizzata nel 1785 da William Paley nei suoi *Principles of Moral and Political Philosophy*, ad un palazzo costruito poco a poco, frutto di occasioni, emergenze, nuovi bisogni. «The constitutional fabric has not, as a whole, been created in accordance with any one scheme and may therefore be termed in a sense the product of historical accidents. From the spontaneity of the English constitution arises in great measure its peculiar characteristic of originality»⁶².

60. F. Lampertico, *Lo Statuto e il Senato*, Forzani e C., Roma, 1886, pp. 102-103. La dottrina è ribadita da F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, 3 voll., Utet, Torino, 1909, I, p. 193: «In applicazione di questo concetto che storicamente ci viene dall'Inghilterra attraverso la Francia ma giuridicamente è prescritto dallo stesso Statuto col suo meditato silenzio, il nostro legislatore ha avuto più e più volte a ritoccare, esplicitare, interpretare disposizioni statutarie, tantoché può dirsi che nessun articolo sia rimasto oggi quale era nel 1848. Ma per una specie di pudore costituzionale, il quale sembra un tacito omaggio alla stabilità dello Statuto mentre poi si risolve nella pratica negazione della sua forza obbligatoria, il nostro legislatore rifuggi sempre dal dichiarare in espressi termini l'intenzione sua di modificare la Carta fondamentale; e alle modificazioni addivenne per la semplice applicazione della nota regola, che la legge posteriore abroga ogni legge anteriore con la quale sia inconciliabile».

61. R. Ferrari Zumbini, *Tra norma e vita*, cit., p. 47.

62. A.V. Dicey, *Lectures on Comparative Constitutionalism*, cit., pp. 182-183. Sulla "spontaneità" come "fonte" v. R. Ferrari Zumbini, *Lo statuto albertino tra spontaneità e mo-*

Seguendo la metafora dell'“edificio costituzionale”⁶³, lo Statuto fu rapidamente ampliato e integrato con nuove “stanze”, mentre altre restarono pressoché disabitate⁶⁴. Nella cultura costituzionale dei liberali prevaleva l'idea della costituzione storico-politica, consuetudinaria, convenzionale. La forma usata da Cavour nel 1848 rispecchiava alla perfezione questo intreccio tra la “rigidità” originaria (“alla Bryce”) e la “elasticità” legata alla specifica temporalità di quel *tipo* di costituzioni: «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»⁶⁵.

Affermatosi il principio secondo cui «[...] può ritenersi essere ormai generale tra noi la dottrina, che il potere costituente è una sola cosa col legislativo ed in verun modo può considerarsi come distinto. La qual dottrina, come a suo luogo vedremo, è conforme alla evoluzione della costituzione italiana, nella quale non è traccia di un distinto potere costituente»⁶⁶, erano l'esercizio “adeguatore” della funzione legislativa e l'interpretazione giurisprudenziale⁶⁷ e dottrinale a dover risalire ai principi e al diritto consuetudinario dando vita a una complessa e peculiare dialettica rigidità/elasticità nel contesto statutario.

Ci sono stati autori come Brunialti o Racioppi (e Brunelli) che rivelano nuove sensibilità volte a valorizzare l'idea che la Costituzione debba fungere anche da limite al legislatore stesso. Sono, non a caso, tra i più attrezzati conoscitori del costituzionalismo americano e tendono ad accorciare la distanza tra le due sponde atlantiche. In particolare Francesco Racioppi, pre-

bilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?, in «Le carte e la storia», 17, 1, 2011, pp. 13-22.

63. Teodosio Marchi utilizzò, per lo Statuto, l'immagine dell'albero: esso «può continuamente adattarsi, senza scosse violente, al graduale, perenne mutarsi della coscienza giuridica, quasi albero secolare, che, mantenendo saldo il suo tronco, si spoglia, via via, di rami inutili e secchi per rinverdirsi al soffio di ogni nuova primavera» (*Lo statuto albertino e il suo sviluppo storico*, in «Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia», 18, 1926, parte 1, pp. 187-209; Id., *Sul carattere rigido o flessibile della Costituzione italiana*, in *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, Vita e pensiero, Milano, 1937, pp. 321-335).

64. Per un'analisi puntuale v. R. Ferrari Zumbini, *Tra norma e vita*, cit.

65. Sul punto M. Fioravanti, *Il principio di rigidità*, cit., pp. 323-326.

66. A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Utet, Torino, 1896, I, pp. 336-337. Sulla precoce riflessione di Brunialti rinvio a L. Lacchè, *Il potere giudiziario come «potere politico» in Attilio Brunialti*, ora in *History & Constitution*, cit., pp. 427-445.

67. Cfr. M. Meccarelli, *Il grande assente? Controllo di costituzionalità e giurisdizione suprema nell'Italia post-unitaria*, in «Giornale di storia costituzionale», 4, II, 2002, pp. 174-188; Id., *Le Corti di Cassazione nell'Italia Unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata (1865-1923)*, Giuffrè, Milano, 2005. Cfr. anche F. Roselli, *Giudici e limiti al potere del legislatore, vigente lo statuto albertino*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 40, 1984, pp. 476-547 e M. Mandel, *The Unbearable Flexibility of the Statuto Albertino*, cit.

maturamente scomparso nel pieno dell'attività di redazione del *Commento*⁶⁸, prendeva in considerazione a fine secolo la concezione tradizionale dello Statuto come qualcosa del passato. «Riassumendo: il metodo dell'onnipotenza parlamentare era quello che nel 1848 più corrispondeva alle condizioni dello spirito pubblico: è stato quello che poteva solo corrispondere alle esigenze della nostra unificazione: è quello che meglio risponde alla brevità e indeterminatezza del nostro Statuto»⁶⁹. Il futuro, invece, stava nella costruzione di una democrazia compiuta, nella centralità del popolo e del suffragio universale⁷⁰, nella limitazione della indebita sfera di influenza del governo e del suo aspetto negativo: il parlamentarismo. Racioppi vedeva la flessibilità come un carattere da superare. La Costituzione statutaria aveva prodotto buoni risultati⁷¹, ma non era la costituzione migliore. La Costituzione è «Ridotta allo stato fluido, essa non è più quale intese determinarla il suo autore, ma quale appare nell'idea che di giorno in giorno se ne forma l'opinione pubblica; non è più una legge, ma un documento storico sul modo di pensare dei nostri avi in materia politica»⁷².

La Costituzione doveva possedere una forza formale propria perché «Una costituzione o è rigida, o non è; o è modificabile soltanto con processi speciali che non sieno alla quotidiana disposizione del Legislativo, o cessa di essere una "legge" per quest'ultimo»⁷³. «Perciocché il regime costituzionale è sistema di limiti *giuridici*; ogni attività, privata o pubblica, deve avere la sua determinata sfera d'azione: e questa non è determinata, se non ha i suoi limiti; e i limiti non valgono, se non sono precisi, imperativi, indeclinabili. Una costituzione adunque riesce tanto meglio al suo scopo, quanto più è ferma, resistente, rigida, nel segnare i confini all'attività di tutti indistintamente gli organi statuali ch'essa evoca dal nulla»⁷⁴. Il tema del limite e della garanzia era per Racioppi meglio declinato dal regime costituzionale americano e dall'intervento del giudiziario.

68. Cfr. soprattutto M. Stronati, *Quis custodiet custodem? Il potere giudiziario del governo costituzionale nel "Commento allo Statuto del Regno"*, in *Giustizia penale e politica in Italia tra Otto e Novecento. Modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto*, a cura di F. Colao, L. Lacchè, C. Storti, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 411-427.

69. F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., I, p. 201.

70. F. Racioppi, *La libertà civile e la libertà politica. Prolusione al corso libero di diritto Costituzionale*, tenuta all'Università di Roma il 10 Dicembre 1894, in «Archivio di Diritto Pubblico», V, 1894, pp. 81-95. Vedi anche Id., *Il potere giudiziario nel governo costituzionale*, Conferenza detta al Circolo Giuridico di Roma la sera del 30 gennaio 1900, G. Bertero, Roma, 1900.

71. «Affrettiamoci a riconoscere che il sistema dell'onnipotenza parlamentare, oltre all'essere presso di noi pienamente giuridico, ha avuto il gran merito politico di permettere il pacifico adattamento dello Statuto Albertino da un paese modesto com'era il Piemonte, ad uno Stato ampio qual è il Regno d'Italia.» (F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., I, p. 193).

72. Ivi, I, p. 197.

73. Ivi, I, p. 196.

74. Ivi, I, p. 195.

All'inizio del Novecento Santi Romano individuò un “punto mediano” tra la soluzione “americana” e quella continentale. Il fatto che la Costituzione italiana avesse il suo nucleo fondante nel potere supremo e insindacabile del legislativo⁷⁵ – immune dal sindacato sulla costituzionalità interna della legge – era un dato acquisito ma ciò non significava che non esistessero limiti auto-imposti, certo elastici e rimovibili, riconosciuti dai giudici e dalla dottrina e operanti attraverso categorie generali come la necessità, la consuetudine e l'integrazione⁷⁶.

La riflessione sullo Statuto durante il fascismo – come naturale evoluzione del suo carattere storico secondo Marchi o innata “elasticità” nella celebre analisi di Luigi Rossi⁷⁷ – sottolineava la capacità delle sue disposizioni, brevi e generiche, specialmente in tema di forma di governo, di adattarsi ai cambiamenti. Proprio tale caratteristica farà emergere nella fase costituente post-bellica l'idea della rigidità come barriera e ostacolo contro questo tipo di assetto costituzionale, che se aveva consentito al regime costituzionale italiano di svilupparsi progressivamente senza conflitti esasperati, non aveva potuto impedire l'ascesa e la completa superfetazione di un regime a vocazione totalitaria nel rispetto puramente formale di una legalità costituzionale rapidamente sfigurata⁷⁸.

Nel secondo dopoguerra la “rigidità” assumeva in Italia forme e caratteri nuovi, estranei, in buona sostanza, alla cultura costituzionale sviluppata durante il regime statutario. Usare la stessa parola (“rigidità”) non vuol dire parlare della stessa cosa, se per rigidità non intendiamo solo il carattere derivante da una procedura speciale di revisione del testo⁷⁹. La Costituzione,

75. S. Romano, *Diritto pubblico italiano* (1914), Giuffrè, Milano, 1988, pp. 243 ss.

76. S. Romano, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa del diritto italiano* (1902), poi in Id., *Scritti minori*, vol. I, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1950, pp. 179-200. Sul punto v. M. Fioravanti, *Il principio di rigidità*, cit., pp. 323-326; M. Bignami, *Costituzione flessibile, costituzione rigida*, cit., pp. 21 ss.; A. Romano, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, in «Diritto e società», 7, 2004, pp. 26-29.

77. L. Rossi, *La “elasticità” dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano. Vol. 1: Filosofia e teoria generale del diritto. Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1940, pp. 25-43: «Per elasticità intendo la caratteristica conformazione di una carta costituzionale la quale agevolmente si adatti alle variabili necessità dei tempi e delle circostanze, perché le sue formule, sintetiche e generiche, lasciano largo margine al loro sviluppo e alla loro integrazione mediante leggi costituzionali particolari, consuetudini e interpretazioni varie» (p. 2). Rossi ha parlato per lo Statuto di una «rigidità semplice» che riconosce il carattere particolare delle norme statutarie – diverso da quelle ordinarie – ma non immuni dall'esigenza del mutamento.

78. Sprezzante il giudizio di Massimo Severo Giannini nel 1946: «Così lo Statuto è rimasto allo Stato italiano come certe illustri facciate, che nate a ornare dimore di signori, hanno mantenuto nei tempi la propria impassibile immobilità all'edificio divenuto via via fabbrica, abitazione di borghesi, e anche cinema e garage», in C.A. Jemolo, M.S. Giannini, *Lo Statuto albertino*, Sansoni, Firenze, 1946, p. 45.

79. Sul “problema” v. M. Dogliani, *Il problema della rigidità e della revisione della Co-*

nel settantennio repubblicano, ha sviluppato un altro assetto di rapporti tra rigidità ed elasticità. «La Costituzione che oggi utilizziamo – ha scritto Sergio Bartole – è fatta di disposizioni scritte, delle relative scelte ermeneutiche, dei regolamenti parlamentari e delle leggi ordinarie che hanno concretato le scelte delle assemblee legislative, delle elaborazioni concettuali che vi si sono sovrapposte, delle convinzioni e prassi poste in essere dagli organi governanti, dalla giurisprudenza spesso additiva e certamente innovativa della Corte costituzionale»⁸⁰.

Le categorie evocate da Bryce continuano ad essere una “palestra” di riflessione sul valore delle costituzioni ma l’uso, in prospettiva storica, deve essere particolarmente sorvegliato. I caratteri della costituzione statutaria corrispondono alla logica dello Stato legislativo monoclasse e di una società che nasce avendo già un ordine politico-costituzionale che è *Verfassung*, assetto ordinatore delle relazioni politiche⁸¹. Lo Statuto presuppone quest’ordine che fa da «base materiale sottostante»⁸² al costituzionalismo liberale (europeo) e alla forma politica della sovranità parlamentare e della monarchia rappresentativa. Ritorna quindi di nuovo la necessità di “leggere” le due Costituzioni italiane attraverso le lenti di due distinti criteri di legittimazione, di due “regimi di temporalità” e di due concetti di “superiorità”. Solo all’interno di queste “misure” è possibile, probabilmente, situare le categorie della rigidità e della flessibilità (ma da intendere come elasticità e trasformazione⁸³) nei loro contesti storici. Con paradossi di grande rilevanza: se la parte più “elastica” della Costituzione repubblicana è probabilmente quella che definisce, nei suoi termini generali, la forma di governo, e secondo taluni la meno originale del testo del 1948, la parte sottoposta al nucleo di rigidità nello Statuto è la forma del governo monarchico rappresentativo stabilito dagli artt. 2 e 3. Elastica nel suo operare concreto, ma imm modificabile se non con una rottura dell’ordine costituzionale.

6. Legalità, costituzione, diritti

È al momento di una crisi di sistema – la trasformazione del fascismo in regime illiberale – che si rivelò la debolezza dello Statuto. Ciò che era stata la

stituzione, in Id., *La ricerca dell’ordine perduto. Scritti scelti*, il Mulino, Bologna, 2015, pp. 147-175.

80. S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., p. 445.

81. Su questo concetto di “costituzione” v. M. Dogliani, *Costituzione (dottrine generali)*, ora in Id., *La ricerca dell’ordine perduto*, cit., pp. 23 ss.

82. In buona sostanza secondo l’accezione proposta da A. Barbera, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in «Quaderni costituzionali», 2, 2010, p. 311.

83. Cfr. M. Fioravanti, *L’ultimo quarto del Novecento: la trasformazione costituzionale*, in *La Costituzione democratica*, cit., pp. 421 ss.

sua forza, «il pacifico adattamento» ai tempi, rivelava ora tutti i suoi limiti. Lo Statuto, secondo la cultura del costituzionalismo liberale, era ben poca cosa, specialmente nella parte dedicata ai diritti di libertà. Alle origini, nel 1848, le «[...] formole brevi e generiche, quasi indicazione sommaria di principii direttivi ai quali poscia la legislazione, col suo tecnico sviluppo avrebbe dovuto e saputo dare il più soddisfacente aspetto e valore giuridico»⁸⁴; esse, in fondo, si erano rivelate più che sufficienti per abbandonare il passato dell'assolutismo e proporsi come promesse per il futuro.

«Gli articoli del nostro Statuto, per esempio – e ciò a maggior ragione si potrebbe dire per le carte più antiche – somigliano – osservò Santi Romano nel discorso inaugurale dell'anno accademico a Modena nel 1906 – a delle semplici intestazioni di libri, le cui pagine sono state lasciate bianche e che vengono a poco a poco riempite con i materiali che forniscono i nostri usi e costumi politici, le nostre incipienti tradizioni, in una parola, l'evolversi della nostra vita pubblica. Quegli articoli accennano, più che non dicano; anziché regolare gli istituti che menzionano, li presuppongono già regolati; sono come gli indici, per giunta non completi, di un codice infinitamente più ampio, al quale si riferiscono come se esistesse, ma che in realtà deve ancora venire»⁸⁵.

Proprio nel 1906 Vittorio Emanuele Orlando commentava la celebre «sentenza Mortara» (allora primo presidente della Corte di appello di Ancona) che aveva stabilito il diritto di un gruppo di maestre, in possesso dei requisiti di capacità, di essere iscritte nelle liste elettorali per il voto amministrativo. La sentenza evocava gli articoli dello Statuto (24-32) nei termini di *diritti fondamentali* comuni ai due sessi. «Queste dichiarazioni generalissime, che si leggono nelle carte statutarie, hanno un valore storico altissimo e solenne, ma un valore esegetico quasi nullo. E la ragione non la diremo all'eminente giurista, che scrisse l'annotata sentenza. Dal lato esegetico, una disposizione legislativa ha valore non in quanto è pura astrazione, ma in quanto è norma concreta, capace d'immediate e reali applicazioni»⁸⁶. La “norma concreta” nell'universo liberale (1814-1918) è quella che muove dalla centralità dell'*homo oeconomicus*. La garanzia costituzionale (e quindi il costituzionalismo) può operare principalmente nell'ambito delle libertà economiche, impallidisce quanto più ci si allontana dallo *status* del proprietario maschio, maggiorenne, capace e dotato di una “rappresentanza” contesa tra pulsioni *ancien régime* e alcune forme di innovazione politico-costituzionale.

Non può meravigliare che la *normatività debole* dello Statuto – come di gran parte delle costituzioni del XIX secolo – producesse i maggiori ri-

84. F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., II, p. 33.

85. S. Romano, *Le prime carte costituzionali*. Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico nella R. Università di Modena letto il 3 Novembre 1906, Società Tipografica Modenese, Modena, 1906, p. 20.

86. Commento di V.E. Orlando, in «Il Foro italiano», XXXI, 1906, col. 1060.

flessi sul “riconoscimento” e sulla garanzia dei diritti e delle libertà⁸⁷. Era arduo configurarli come diritti fondamentali dotati di uno status giuridico-costituzionale distinto e peculiare. Nella cultura di matrice liberale l’idea costituzionale dei diritti è geneticamente povera. La *normatività forte* è quella posta in essere dalla legge dello Stato, la norma concreta e immediatamente «applicativa» che limita, individua, dispone dei contenuti, garantisce i diritti. Per dirla con Santi Romano, non sono i catechismi, non sono i programmi né la mera enunciazione a *stabilire* i diritti. Non è un testo, *scritto* di getto, a poter seminare diritti e far mettere forti radici. Lo storicismo dei diritti e delle libertà è il vero sostrato del liberalismo giuridico⁸⁸.

Nel *Commento allo Statuto del Regno* questa “postura” era colta con la solita precisione: «L’intera dichiarazione dei diritti pertanto non poteva rivestire che il dubbio valore d’una raccomandazione ai posteri: nelle sue vaghe e incerte formule né il Governo poteva rinvenire concetti simili all’azione sua verso l’individuo, né questi poteva rinvenire appoggio legale contro quello: e la futura legislazione, lungi dal trovarsi condizionata dalle prescrizioni statutarie, come pur dovrebb’essere se l’avere una costituzione significa possedere una legge imperativa anche sugli organi pubblici, è rimasta altrettanto libera che se gli articoli 24-32 non esistessero. Come fu notato acutamente, il nostro Statuto non concede diritti all’individuo, ma semplici presunzioni di diritti: mentre l’esistenza giuridica e il vero contenuto dei diritti subiettivi individuali dipendono affatto dalle leggi che specificamente ne trattano, ed è in queste che bisogna cercarli»⁸⁹.

Nella costruzione dello Stato liberale di diritto il problema delle libertà individuali e del pluralismo politico e sociale è *strutturale*, costitutivo del rapporto tra autorità e individuo. I liberali stentano a ricondurre il conflitto ad una dimensione dinamica e “positiva”; ne vedono prevalentemente il profilo (proprio del privatismo) del disordine e dell’insicurezza⁹⁰. Lo Stato liberale di diritto, fondato sul principio classico di legalità, sui meccanismi

87. Cfr., per i riferimenti essenziali, S. Rodotà, *Le libertà e i diritti*, in *Storia dello Stato italiano dall’Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma 1995, pp. 301 ss.; M. Fioravanti, *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, ivi, pp. 408 ss.; P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, ivi, pp. 73 ss.; B. Clavero, *Lo spazio dei diritti e la posizione dei giudici tra costituzione e codice*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 1, 1989, pp. 95-129.

88. «Sin da principio si era sbagliato il metodo. Gli Inglesi, gli Americani, alcuni cantoni Svizzeri traevano le loro libertà dalla storia, i Francesi vogliono ricominciarla» (A. Brunialti, *Prefazione. La libertà nello Stato moderno*, in *Biblioteca di scienze politiche*, V, Utet, Torino, 1890, p. XCIII).

89. F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., II, pp. 33-34.

90. Ho sviluppato questo tema in «Alzate l’architrave, carpentieri». *I livelli della legalità penale e le “crisi” tra Otto e Novecento*, in *Le legalità e le crisi della legalità*, a cura di C. Storti, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 183-205. Il problema è ben delineato sul piano costituzionale da R. Bin, *Che cos’è la Costituzione?*, cit., pp. 15-17; v. anche M. Dogliani, *La Costituzione del 1947 nella sua fase contemporanea*, in *Lo Stato della Costituzione italiana e l’avvio della Costituzione europea*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 2003, pp. 48-49.

rappresentativi dell'*Öffentlichkeit*, non può non legittimare il pluralismo delle opinioni ma, alla prova dei fatti, ha difficoltà a “governare” le volontà particolaristiche e il dissenso che eccede la dimensione dello Stato monoclasse. In questo contesto culturale e, direi, antropologico, lo Stato di diritto è sinonimo di sovranità, organicità, stabilità, omogeneità.

Nel 1926 Francesco Ruffini⁹¹ osserva amaramente l'inizio della fine dello Statuto albertino e della sua cultura dei diritti di libertà. Il grande maestro torinese contrappone a quella che considera la tradizione tedesca, autoritaria, dei *Reflexrechte*, ora valorizzata dal fascismo (cita Alfredo Rocco), le posizioni della grande giuspubblicistica italiana, da Orlando a Romano e la sua cultura dello Stato, limitato dall'ordinamento giuridico. Il legislatore non è il creatore del diritto nel senso pieno e assoluto della parola e per questo non può annullarlo completamente, come «con grande vigoria, un altro maestro di queste discipline, il Ranelletti, aveva già scritto, che lo Stato “non può sopprimere il diritto e l'ordine giuridico, senza negare e distruggere se stesso”. Quella dello Stato, vorremmo poter dire, è, per rispetto ai Diritti di libertà dei cittadini, non una limitazione volontaria e da esso acquisita, sì bene una limitazione necessaria e congenita»⁹².

La testimonianza di Ruffini fu ripresa nell'immediato dopoguerra come indicazione per un nuovo cammino, in un ben diverso contesto. L'opera fu ripubblicata alla vigilia della Costituente da Piero Calamandrei. Nel 1925 Ruffini registrava un presente minaccioso e già chiaro, ma il peggio doveva arrivare. Gli fu però risparmiato di vedere quella “morte del diritto” che attraverso il nazismo portò alla totale abolizione «della nozione di diritto soggettivo [...] cioè, in sostanza, della stessa rilevanza giuridica della persona: *Kampf wider das subjektive Recht*, che poi voleva dire, nel campo morale, guerra contro la personalità umana»⁹³. Nell'introduzione di Calamandrei si può leggere il senso dell'apertura del nuovo cantiere costituente e di un ordine costituzionale *in fieri*. «I diritti di libertà non devono infatti concepirsi, in regime democratico, come il recinto di filo spinato entro cui il singolo cerca scampo contro gli assalti della comunità ostile, ma piuttosto come la porta che gli consente di uscire dal suo piccolo giardino sulla strada, e di portare di lì il suo contributo al lavoro comune: libertà, non garanzia di isolamento egoistico, ma garanzia di espansione sociale. Dove questi diritti sono soppressi, lì veramente, quasi per tentare di nascondersi all'invasione dell'autorità, l'individuo si rinchioda in sé stesso e perde il senso della solidarietà collettiva»⁹⁴.

91. *Diritti di libertà*, seconda edizione con introduzione e note di P. Calamandrei, Sansoni, Firenze, 1946.

92. Ivi, pp. 135-136.

93. P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà*, introduzione alla seconda edizione di F. Ruffini, *Diritti di libertà*, cit., p. X.

94. Ivi, pp. XXVI.

Ora si poteva parlare di *avvenire dei diritti di libertà*. Una nuova legalità, quella dello Stato costituzionale, era all'orizzonte⁹⁵. La Costituzione del 1948 fu il frutto di una sofferta presa di coscienza di nuovi paradigmi e di uno sforzo straordinario per «integrare all'interno del sistema forze e culture politiche profondamente differenti»⁹⁶. L'esercizio del potere costituente, disciplinato dai partiti, determinava la costruzione di un nuovo ordine costituzionale nel quale il pluralismo e il conflitto⁹⁷ trovavano “spazio” e la democrazia poggiava sull'idea di supremazia normativa della Costituzione con molteplici e (talvolta impreviste: basti solo pensare al ruolo poi svolto dalla Corte costituzionale) conseguenze di lungo periodo.

7. Conclusioni

Le “celebrazioni” servono per ritornare a riflettere a ogni tornante sulle “domande di senso” della nostra Costituzione. Il problema della storicizzazione più aiutare a non cadere nella trappola dell'assolutizzazione. In questo contesto i due settantenni vanno letti soprattutto in chiave di “differenza”, e in taluni casi di “alterità”. Ma non bisogna neppure leggere la storia costituzionale italiana come la “sommatoria” di tre “storie” staccate: del costituzionalismo liberale, del «totalitarismo» imperfetto⁹⁸ del fascismo, del costituzionalismo democratico-sociale della Repubblica. Queste tre scansioni fondamentali della storia contemporanea italiana possiedono, ovviamente, un'innegabile consistenza e determinano comprensibili specialismi. La storia costituzionale italiana presenta senza dubbio forti e decisivi elementi di discontinuità ma ciò non deve far dimenticare le permanenze, la lunga durata di culture e istituzioni, spazi complessi di transizione dove a predominare è il colore grigio⁹⁹. Questo è, a bene vedere, uno dei motivi di interesse della storia costituzionale italiana.

95. Sulla dimensione della nuova legalità costituzionale v. per tutti P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma, 2017.

96. F. Lanchester, *La stella polare del costituzionalismo*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 1, 2018, p. 2.

97. Su questo tema più ampiamente M. Dogliani, *Origine e sviluppo dell'ordinamento costituzionale italiano*, in Id., *Alla ricerca dell'ordine perduto*, cit., pp. 51-89.

98. L'uso e il significato in G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, il Mulino, Bologna, 2018.

99. In questo senso v. almeno i numeri monografici della «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1, 2018, “*Le grandi voci lontane*”. *Ideali costituenti e norme costituzionali*, e del «Giornale di storia costituzionale/Journal of Constitutional History», 36, II, 2018, *Storia e storiografia costituzionale in Italia: caratteri originari e nuove tendenze. Per i 70 anni della Costituzione italiana*.

II.

IDEE DI COSTITUZIONE DEI REDATTORI DELLO STATUTO E DEI COSTITUENTI (STORIA DELLE IDEE)

Ugo De Siervo

SOMMARIO: 1. L'elaborazione dello Statuto. - 2. Alcune limitate innovazioni. - 3. La disciplina statutaria fra disapplicazioni e lente evoluzioni. - 4. Verso la rifondazione costituzionale dopo la caduta del fascismo. - 5. Alcune fondamentali caratteristiche della Costituzione repubblicana.

1. L' elaborazione dello Statuto

Come ben noto, lo Statuto albertino viene adottato in un eccezionale contesto politico e militare, molto complesso, difficile e pericoloso: se il 1848 è in Europa ed anche negli Stati italiani un anno di eccezionali eventi politici ed in particolare è caratterizzato dalla richiesta in molti Stati italiani che vengano adottate Costituzioni liberali, poche settimane dopo la concessione dello Statuto il Regno di Sardegna entrerà in guerra contro l'impero austriaco.

Lo Statuto appare ed è in realtà una Costituzione "ottriata" e cioè concessa da un Sovrano, che fino ad allora deteneva tutti i poteri pubblicistici nel suo Stato: nel parlare di concessione dello Statuto non mi riferisco soltanto alla stessa esplicita affermazione in tal senso che è contenuta nella premessa allo Statuto («prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del nostro cuore»), ma a tutte le innumerevoli conferme che si possono agevolmente trarre dalle fasi di elaborazione di questo testo, nonché da larga parte dei suoi stessi contenuti.

La lettura dei verbali delle sedute dei Consigli di Conferenza¹ dal 17 gennaio al 4 marzo 1848 (fra queste solo la decisiva seduta del 7 febbraio si caratterizzò per la partecipazione, oltre che dei Ministri, di un gruppo qualificato di collaboratori di fiducia di Carlo Alberto di Savoia²) rende palese

1. Per il testo dei verbali ho utilizzato il volume *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, a cura di L. Ciaurro, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1996.

2. Una utile identificazione dei sette Ministri che ne erano componenti ordinari e degli altri dieci partecipanti alla seduta del 7 febbraio è in P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto*

che vi è una grande preoccupazione nel Sovrano e nei suoi più stretti collaboratori, che temono, nel turbato quadro internazionale (i cosiddetti “fatti di Napoli” e le difficoltà che si registrano anche in Toscana e nel Regno della Chiesa proprio in riferimento ai tentativi di nuove Costituzioni), che possano trovare alimento le analoghe spinte interne al Regno di Sardegna, specie nelle città di Genova e di Torino, sotto la spinta del movimento mazziniano e del temuto ambiente dei direttori dei giornali liberali. Non a caso, nella seduta del 17 gennaio ci si pone il problema se il fatto di aver chiesto a Sua Maestà da parte dell’avv. Brofferio «l’istituzione di un regime costituzionale» possa costituire «un complotto nel senso previsto dal Codice Penale»; addirittura il sette febbraio ci si scandalizza per un blando e rispettosissimo documento del Consiglio comunale di Torino, che auspicava la concessione solo di indeterminate forme di rappresentanza ad integrazione del potere regio, di cui peraltro si esaltava il valore³. Questo senza considerare la presenza nei verbali dei Consigli di conferenza di vari duri giudizi relativamente ad ogni forma di dissenso politico, inteso come grave minaccia politica, dagli «assembramenti» agli eccessi della stampa; d’altra parte se il Conte Borrelli, Ministro dell’Interno, inizia il Consiglio del 3 febbraio riferendosi anche al «lavoro delle sette» e alla «grande eccitazione della stampa», lo stesso Sovrano, al termine della pur decisiva riunione del 7 febbraio, fa riferimento al «governo occulto che esercita da qualche tempo una influenza così grande in tutto il paese» e agli «istigatori del disordine»⁴.

La accelerazione derivante dalle vicende napoletane impone che, seppure «con dolore», si pigli atto che «una forma rappresentativa di governo» vada concessa, seppure «con la maggiore dignità possibile per la Corona, con il minor male possibile per il paese». Bisogna «darla, non lasciarsela imporre...»⁵. Dinanzi al rischio di una «tempesta» o di una «sommossa», le conclusioni di Borelli, largamente condivise dai presenti, sono che la «la Costituzione è senza dubbio una disgrazia, ma si è arrivati al punto di scegliere il male minore»⁶.

In realtà la seduta del 3 febbraio del Consiglio di Conferenza appare caratterizzata dalla corale approvazione, malgrado gli iniziali scetticismi e tutte le valutazioni polemiche, della scelta del Sovrano di adottare rapidamente un testo costituzionale, definito in quell’occasione dal Ministro degli esteri come «capace di tutelare la dignità sovrana, l’autorità reale e la tranquillità del paese»⁷. Anzi, già in quell’occasione il Sovrano, se ammonisce di evitare

di padre. Torino 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 56 ss.

3. P. Colombo, *op. cit.*, pp. 74, e 87 s. Si può leggere il testo del documento torinese in *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, a cura di G. Falco, Capriotti, Roma, 1945, pp. 99 ss.

4. *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, cit. pp. 113 e 143.

5. Conte Borelli, 3 febbraio 1848, *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., pp. 113 s.

6. Conte Borelli, 3 febbraio 1848, *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., p. 119.

7. Conte di San Marzano, 3 febbraio 1848, *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., p. 117.

le imitazioni «in modo servile» delle altre Costituzioni, indica però esplicitamente come Costituzione a cui ispirarsi la Costituzione francese⁸.

In effetti la successiva e decisiva riunione del 7 febbraio, che vede la straordinaria partecipazione di autorevoli notabili, oltre che dei Ministri, vede inizialmente riemergere fra i nuovi componenti e fra gli stessi Ministri, non poche perplessità od ostilità⁹, ma ormai è palese che la decisione è stata sostanzialmente assunta, seppure con moltissime espressioni critiche e previsioni pessimistiche, perfino tramite colloqui diretti fra il Sovrano e singoli componenti del collegio, tanto che il Ministro dell'Interno verso la fine della lunga riunione passa a leggere gli «articoli della dichiarazione che il Gabinetto proporrebbe di pubblicare per annunciare le basi dello Statuto fondamentale di un Governo rappresentativo da stabilire negli Stati del Re»¹⁰. Immediatamente dopo si passa ad un rapido esame di quelli che saranno i contenuti del Proclama costituzionale, il cui testo iniziale era stato evidentemente già redatto¹¹.

Nel merito delle scelte da operare si conferma anzitutto che si ricercava un'innovazione chiaramente conservatrice del peso del Monarca, quindi scegliendo «la più monarchica» delle Costituzioni e «conservando alla Corona la più ampia autorità compatibile con il sistema rappresentativo»¹².

Sul piano dei modelli stranieri a cui ispirarsi, al di là di diffuse ripetizioni di «non imitare in modo servile» le norme delle altre nazioni, o di non copiarle, seppur attingendo «le basi nelle altre costituzioni»¹³, appare decisamente prevalente ed esplicita l'opzione dell'opportunità di ispirarsi al recente costituzionalismo francese¹⁴, fino ad affermare l'opportunità della adozione «in linea di massima, della Costituzione francese, salvo le modificazioni che si potranno riconoscere convenienti sotto gli aspetti religiosi e nell'interesse del principio monarchico»¹⁵. Su questi due temi particolari in realtà lo Statuto albertino conterrà qualcosa di più e di diverso dalle Costi-

8. Sua Maestà, 3 febbraio 1848, *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., p. 121.

9. Si vedano, ad esempio, le opinioni del Ministro Conte Broglia o dei Conti Pralormo e de la Tour, 7 febbraio 1848, *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., p. 135 e 138.

10. Conte Borelli, 7 febbraio 1848, *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., p. 139.

11. I testi e le verbalizzazioni sono in misura assolutamente prevalente in lingua francese, anche se il bilinguismo emerge anche in queste occasioni (L. Spagnolo, *L'italiano costituzionale. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Loffredo ed., Napoli, 2012, pp. 34 ss. e C. Marazzini, *Le parole della libertà. La lingua dello Statuto Albertino*, in *Un secolo per la Costituzione (1848-1948). Concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano*, Accademia della Crusca, Sesto fiorentino 2012, pp. 52 ss.

12. Così il Conte Borelli, Ministro per l'interno, e il Conte Avet, Ministro di Grazia e Giustizia, 7 febbraio 1848, *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., p. 133.

13. Così il Marchese Alfieri, Ministro della Pubblica Istruzione, e il Conte Broglia, Ministro della Guerra, 7 febbraio 1848, *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., p. 135.

14. Così il Conte Broglia, Ministro della Guerra, *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., 7 febbraio 1848, p. 135.

15. Così Des Ambrois, Ministro dei lavori pubblici, *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., 7 febbraio 1848, pp. 134 ss.

Idee di costituzione dei redattori dello Statuto e dei Costituenti

tuzioni di riferimento (senza dubbio le Carte francesi del 1814 e del 1830, e quella belga del 1831)¹⁶.

Su questo piano è anche significativo che quando si passa ad esaminare il testo di quello che sarà il Proclama, che era stato già predisposto dal Gabinetto, a proposito dell'importante articolo relativo ai poteri regi (quello che infine diverrà la prima parte dell'art. 5 dello Statuto) si dia pacificamente atto nei verbali del Consiglio di conferenza del 7 febbraio che esso era derivato dalla copiatura degli artt. 12 e 13 della Carta francese del 1830, a cui si apportò solo una minima modifica¹⁷.

A questo proposito semmai è da notare che la seconda parte dello stesso art. 5 dello Statuto Albertino sembra essere, invece, il frutto di una trasposizione dell'art. 68 della Costituzione belga del 1831. Ed a riprova che anche questa Costituzione è stata abbastanza utilizzata, a differenza di quanto invece da alcuni affermato¹⁸, si può notare, ad esempio, che gli artt. 65 e 66 dello Statuto sono identici agli artt. 65 e 88 della Costituzione belga. Con ciò voglio semplicemente dire che coloro che scrissero lo Statuto Albertino hanno avuto più fonti di riferimento fra le recenti Costituzioni, fra cui certo fondamentale fu la Costituzione francese del 1814, probabilmente a causa della sua notoria moderazione, ma senza assolutamente escludere altre "suggerzioni" (forse perfino provenienti anche da qualche Costituzione semplicemente progettata in quel periodo: un caso importante sarebbe costituito dall'uso nell'art. 2 dello Statuto della espressione "Governo Monarchico rappresentativo" che potrebbe essere derivato da espressioni analoghe contenute in progetti coevi¹⁹).

Ma, d'altra parte, le analogie sono anche in negativo, dal momento che la mancata disciplina di alcuni fenomeni spesso corrisponde alla condivisione di determinate scelte culturali e politiche sottostanti a queste mancate discipline: penso, ad esempio, all'aver imitato nello Statuto la mancata previsione da parte delle Costituzioni francesi dei diversi diritti associativi (mentre il testo belga contiene, invece, una assai generica disciplina in questa specifica materia).

16. Non può essere condivisa l'opinione che tutto ciò sarebbe la tralaticia riproduzione di opinioni sommarie (R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità ed ideologia. Il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 19 ss.), dal momento che troppe sono le disposizioni statutarie e le affermazioni contenute nella verbalizzazione dei Consigli di conferenza che denotano la manifesta influenza dei testi costituzionali citati, al di là del difficile esame sulla effettiva coerenza sistematica delle diverse ispirazioni straniere. D'altra parte, le opinioni dottrinali dell'epoca sono state assolutamente concordi in tal senso, così come quelle dei massimi costituzionalisti italiani che successivamente operarono nel periodo liberale.

17. Il verbale è in *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., 7 febbraio 1848, p. 140.

18. R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci ed., Roma, 2002, p. 36. Più convincente il giudizio di P. Colombo, *op. cit.*, pp. 121 s.

19. P. Colombo, *op. cit.*, p. 123.

Ma soprattutto è significativo che alla base della decisione di attivare il Consiglio di Conferenza stia evidentemente la decisione di escludere ogni richiamo al potere costituente come possibile fonte delle innovazioni possibili e forse anche la mancata previsione di ogni forma di revisione costituzionale, che implicitamente avrebbe ammesso la rivedibilità di quanto concesso dalla Monarchia. D'altra parte – con ogni probabilità – la stessa scelta di non utilizzare il termine Costituzione ma di denominare la nuova Carta come Statuto fu originata dalla volontà di escludere un termine ancora sospettato di giacobinismo e di ribadire anche in tal modo il rifiuto dell'esistenza di un vero e proprio processo costituente²⁰.

Coerentemente, nelle riunioni del Consiglio di Conferenza non solo si esalta più volte l'esistente regime monarchico e si utilizzano espressioni e linguaggi tradizionali dello Stato assoluto, ma si sovrappongono ai dibattiti relativi al futuro Statuto alcuni temi di amministrazione corrente (in primo luogo l'ordine pubblico e i limiti della libertà di stampa). Non a caso, come noto, perfino il Proclama dell'8 febbraio contiene al termine la notizia della diminuzione del prezzo del sale e ciò su esplicita richiesta in tal senso del Sovrano, probabilmente per una sorta di compensazione dei ceti più modesti, palesemente esclusi dalle concessioni operate dallo Statuto a favore delle classi elevate e delle classi medie²¹.

Evidentemente alla base di tanti piccoli fatti rivelatori del perdurante fortissimo peso della Monarchia e di coerenti episodi alquanto "sapidi" sulla mentalità e cultura delle classi dirigenti del Regno che si possono ricavare dalla verbalizzazione dei Consigli di Conferenza, sta la realtà di un piccolo Stato monarchico e conservatore, nel quale le attività economiche del tutto prevalenti sono ancora quelle agricole; in cui le istituzioni pubbliche non operano con loro strutture, se non del tutto marginalmente, neppure in settori essenziali come l'istruzione, la sanità, l'assistenza sociale; nel quale i dipendenti civili dei Ministeri ammontano quindi a poche centinaia mentre i militari ed i corpi di polizia ammontano ad oltre quarantamila (in periodo di guerra sfiorano i centocinquantamila). Tutto ciò contribuisce a spiegare come lo Statuto Albertino sia da annoverare fra le Carte caratterizzate da moderate, se non ridotte, innovazioni.

20. L. Ciaurro, *Introduzione. Agli albori dello Statuto Albertino*, in *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., pp. 44 ss.; P. Colombo, *op. cit.*, p. 91 ss.; C. Marazzini, *op. cit.*, pp. 56 ss.

21. A questo proposito così si è espresso il Conte Gallina: «... nel momento in cui Sua Maestà si dispone a fare molte concessioni alle classi elevate ed alle classi medie, sarebbe conveniente ed anche prudente rinforzare i legami che uniscono il Popolo al Re, tramite un grande beneficio che il Re voleva concedere da molto tempo al suo popolo e per il quale le circostanze attuali sarebbero molto appropriate: è la concessione della diminuzione del prezzo del sale, di cui si è già parlato, e che egli propone di pubblicare all'interno stesso della proclamazione del Re riguardante le riforme del Governo» (7 febbraio 1848, *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., p. 141).

Ciò non riduce il grande valore etico e politico della scelta operata da Carlo Alberto, ma aiuta a comprendere il tipo di recezione assai moderata della spinta ad introdurre, in quelli che erano fino ad allora regimi monarchici assoluti, alcuni limitati elementi di rappresentanza di frazioni qualificate dei cittadini e alcune tutele di diritti di libertà.

2. Alcune limitate innovazioni

Le stesse poche e sommarie disposizioni in tema di diritti e doveri dei cittadini (denominati pure “regnicoli”, ma che la premessa allo Statuto appella ancora come “amatissimi sudditi”) non solo non sono collocate in apertura dello Statuto, come, invece, nelle Carte francesi, ma dopo un blocco di disposizioni relative al Monarca ed alla sua famiglia (artt. 11/23). Soprattutto queste disposizioni in materia di libertà sono assai generiche e molto poco garantiste, dal momento che rinviano in pratica la delimitazione delle situazioni da tutelare al mero volere del legislatore ordinario (e ciò a differenza del diritto di proprietà, che si cerca di garantire assai più precisamente). Inoltre alcune libertà non sono neppure individuate: si pensi, oltre a tutte quelle associative, alla libertà di circolazione, di corrispondenza, di partecipazione politica, per non parlare del diritto di sciopero e della inammissibilità anche da parte del legislatore di prevedere alcuni trattamenti differenziati per i cittadini.

D'altra parte è del tutto pacifico che le disposizioni statutarie non sono dotate di posizione di primato sull'attività normativa ordinaria e che non esiste alcuna possibilità di un controllo di costituzionalità sulla volontà del legislatore²².

Potrebbe darsi che la manifesta delusione che si registrò a livello di pubblica opinione dopo la pubblicazione dello Statuto²³ fosse anche dovuta alla comparazione di queste disposizioni, piene di limiti e di rinvii al legislatore, con la essenziale affermazione dell'art. 12 del Proclama, secondo la quale lo Statuto avrebbe garantito “la libertà individuale”.

Ma certo la caratteristica più tipica dello Statuto era costituita dalla sterminata elencazione dei poteri del Sovrano a bilanciamento del temutissimo peso politico della Camera dei deputati: gli artt. dal 3 al 10, l'art. 33 e l'art. 65 concentrano nel Sovrano tutto il potere esecutivo e una parte determinante dello stesso potere legislativo, per di più dichiarandolo esente da responsabilità, a cui vanno, invece, incontro i suoi Ministri. Fra questi poteri quello della nomina, largamente discrezionale, dei Senatori entro le 21 categorie dell'art. 33, denotava la conferma (analogamente che in Francia e diversa-

22. Da ultimo, si veda M. Fioravanti, *Principio di sovranità e rigidità della Costituzione: dallo Statuto alla Costituzione repubblicana*, in *Un secolo per la Costituzione*, cit., pp. 75 ss.

23. P. Colombo, *op. cit.*, pp. 115 ss.

mente che in Belgio) di quest'organo come lo strumento fondamentale per bilanciare le eventuali eccessive spinte della temuta Camera rappresentativa.

Quanto a quest'ultimo organo, la scelta originaria contenuta nel proclama era nel senso della sua composizione "sulla base del censo", analogamente a quanto previsto nelle due Carte francesi, mentre invece l'art. 39 dello Statuto ha rinviato alla legge la determinazione dei requisiti per l'elettorato, probabilmente per la difficoltà di prevedere in Statuto l'ammontare della soglia e le, pur limitate, eccezioni a vantaggio di alcune categorie professionali. La successiva legge elettorale (R. Editto 17/3/1848 n.680: si ricordi che lo Statuto entrò in vigore solo l'8 maggio 1848) fissò prevalenti requisiti di tipo censitario che nel loro complesso ammisero al voto poco più di 80.000 cittadini, all'incirca pari all'1,9 % della popolazione²⁴.

Da più parti si è giustamente notato come lo Statuto appaia particolarmente sommario, rispetto alle altre Costituzioni di riferimento, in vari settori, con ciò quindi lasciando maggiore libertà al Sovrano ed al legislatore.

Alcune mancanze particolarmente serie di disciplina, comuni a tutto questo gruppo di Costituzioni, riguardano in particolare la produzione legislativa in situazioni di necessità e di urgenza o durante periodi bellici o comunque di emergenza: qui evidentemente fu ritenuto decisivo il riconoscimento implicito alla Monarchia e al suo Governo di un illimitato mandato a tutela degli interessi supremi del paese, mentre la mancanza di rigidità costituzionale non permetteva che si potesse dubitare della legittimità di atti governativi con forza di legge o della possibilità di leggi di approvazione di atti normativi del Governo o di generica delega legislativa al Governo. Come ben noto, attraverso fonti di questo tipo, equiparate alle leggi, si è molto largamente legiferato (superando in modo assolutamente palese ogni limite di necessità ed urgenza) specialmente nei primi decenni di applicazione dello Statuto Albertino, così approvando le più diverse riforme legislative per il Regno di Sardegna²⁵ e poi per il Regno d'Italia²⁶, ivi compresi perfino i codici ed testi fondamentali dell'organizzazione dello Stato. Né si dimentichi l'abnorme sviluppo della decretazione d'urgenza da parte dei Governi (basti qui ricordare il migliaio di decreti legge adottati durante il periodo della prima guerra mondiale).

24. Per tutti cfr. R. Martucci, *op. cit.*, pp. 84 ss.

25. Utilizzando prevalentemente il conferimento dei cosiddetti "pieni poteri".

26. Basti ricordare le due brevissime leggi (rispettivamente la legge n. 2215 «per l'unificazione legislativa del Regno d'Italia» e la legge n. 2248 «per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia») che autorizzarono l'adozione dei tanti ed enormi testi legislativi ivi elencati, che erano stati presentati in Parlamento ma non approvati dall'organo legislativo. In tal modo – come ben noto – furono adottati non solo i Codici (civile, di procedura civile, di commercio, della marina mercantile, di procedura penale, penale), ma anche le leggi sull'ordinamento giudiziario, sull'espropriazione per pubblica utilità, per la tutela della proprietà letteraria ed artistica, sull'amministrazione comunale e provinciale, sulla pubblica sicurezza, sulla sanità pubblica, sul Consiglio di Stato, sul contenzioso amministrativo, sulle opere pubbliche.

Vorrei ricordare fra le moltissime disapplicazioni dello Statuto soltanto una minima, ma fortemente simbolica: Reali Proclami del 23 marzo e dell' 11 aprile 1848 determinarono come bandiera nazionale il Tricolore, malgrado che l'art. 77 dello Statuto, adottato pochi giorni prima, si riferisse ad una diversa bandiera.

3. La disciplina statutaria fra disapplicazioni e lente evoluzioni

Al tempo stesso, specie nella fase pre-unitaria (ma non solo) le disposizioni statutarie in tema di forma di governo hanno avuto un'applicazione assai lontana da quelle di un regime parlamentare, come invece sostenuto (e spesso con grande enfasi) da parte di tanti successivi giuristi: nomine e revoche di Governi sulla base di scelte del Sovrano (e non solo per i primi sette Governi, che addirittura si succedettero in neppure un anno e mezzo), nomine perfino di più figure di vertice dei Governi, scioglimenti reiterati della Camera (sette scioglimenti anticipati della Camera nei primi dieci anni di vigenza dello Statuto), normale presidenza da parte del Re delle riunioni del Consiglio dei Ministri, esercizio di larga parte del potere legislativo da parte degli organi di Governo²⁷. E ciò senza neppure considerare le importantissime materie riservate in modo espresso al Sovrano (guerra e pace, relazioni internazionali, forze armate, composizione del Senato, ecc.).

Anche quando, in presenza di forti esponenti parlamentari, si registrarono alcune spinte significative verso assetti di tipo parlamentare, ciò trovò non poche resistenze nei Sovrani: si pensi alla stessa forza relativa perfino di Cavour, che – ad esempio – deve constatare che alle sue dimissioni nel 1859²⁸, a causa dell'accordo di Villafranca, segue la immediata nomina da parte di Vittorio Emanuele II a Presidente del Consiglio del generale La Marmora. Ma anche dopo l'unificazione nazionale i mutamenti derivanti dalla molto accresciuta rappresentatività sul piano territoriale della Camera dei deputati sono in larga parte ritardati, se non contraddetti, dalla perdurante grande forza politica della monarchia nei contesti ancora tanto difficili del decennio che passa fra la scomparsa di Cavour, la terza guerra di indipendenza e la conquista di Roma.

Basti qui considerare come proprio il primo Governo Ricasoli derivi da una scelta del nuovo Presidente del Consiglio da parte del Sovrano senza neppure mutare la preesistente compagine governativa, salvo che per la figura di vertice. D'altra parte, anche le dimissioni del 1862 del Governo Ricasoli sembrano essere state sostanzialmente attribuibili al dissenso di Vittorio Emanuele II nei riguardi del Presidente del Consiglio; dissenso che Ricasoli

27. Per tutti cfr. R. Martucci, *op. cit.*, pp. 43 ss.

28. Della cui esistenza si è anche dubitato: cfr. M. La Torre, *Cento anni di vita politica ed amministrativa italiana. 1848-1948*, Noccioli ed., Firenze, 1952, pp. 19-20.

aveva addirittura reso pubblico, parlando di minacce da parte dei comportamenti del Sovrano alla «essenza del regime costituzionale»²⁹.

D'altra parte, anche la seconda fine dell'esperienza di direzione del Governo da parte di Ricasoli è attribuibile ad un dissenso sulla progettata politica finanziaria del Governo. Proprio in questa occasione il Sovrano, anzi, scrive espressamente che il Presidente del Consiglio sarebbe «capo del Gabinetto», mentre il Sovrano, invece, sarebbe «capo del Governo»³⁰: una affermazione che, ormai a vent'anni dalla concessione dello Statuto albertino, denota chiaramente come le pur tante vicende intervenute non avessero ancora fatto venir meno la concezione di fondo del primato del potere regio su quello rappresentativo.

Eppure uno degli ultimi atti del secondo Governo Ricasoli fu il coraggioso tentativo di metter mano ad un innovativo ordinamento del Governo, mediante l'adozione del Regio decreto n. 3629 del 27 marzo 1867, «col quale sono designate le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri». Un decreto che, non a caso, fu immediatamente abrogato dal successivo Governo Rattazzi (il tema potrà essere ripreso quasi vent'anni dopo solo dal Governo Depretis³¹).

Malgrado tutto ciò, lo Statuto trova una rinnovata legittimazione indiretta nell'esito dei plebisciti che precedono la proclamazione dell'Unità nazionale e diviene uno dei pochi punti di riferimento unitario sul piano istituzionale, oltre che simbolica espressione del sistema politico liberale (si pensi alle tante enfasi celebrative e pure alle molte ricostruzioni dottrinarie in tal senso).

La sommarietà della disciplina dello Statuto, la elasticità di varie disposizioni statutarie, la stessa sua derogabilità ad opera di fonti legislative contribuiranno alla indubbia lunga sopravvivenza di questa costituzione, mentre intorno tutto lentamente muterà nella realtà sociale, economica e politica e mentre lo stesso ordinamento amministrativo statale si trasformerà ed accrescerà, man mano che lo stesso Stato liberale farà crescere e diversificare la sua organizzazione. Sul piano costituzionale con grandissima lentezza e con non poche contraddizioni si affermerà un sistema parlamentare di tipo liberale (configurazione del ruolo del Governo, rapporto fiduciario, nomina governativa dei Senatori, ecc.), parallelamente al progressivo accrescimento della rappresentatività politica della Camera per effetto delle nuove leggi elettorali, ma rimarranno intatti una serie di poteri e di privilegi della Monarchia: basti qui pensare al ruolo del Sovrano nella dichiarazione di guerra nel 1918, nelle vicende del 1922 e negli anni successivi di convivenza con il fascismo.

29. M. Rosi, *Vittorio Emanuele II*, Cappelli, Bologna, 1930, II, pp. 81 ss.

30. *Ibidem*.

31. Si veda il R.D. n. 3289 del 25 agosto 1876. Tutta la vicenda è analiticamente ricostruita in Ettore Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato (1848-1948)*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 37 ss.

Come ben noto, perfino il fascismo, malgrado la sua carica espressamente illiberale e le sue profonde trasformazioni istituzionali, si sovrapporrà semplicemente all'ordinamento statutario, senza aver bisogno di metter mano ad un nuovo ordinamento costituzionale, paradossalmente così mantenendo in vita alcuni poteri regi che verranno esercitati contro di lui nel luglio 1943, nel momento del crollo.

4. Verso la rifondazione costituzionale dopo la caduta del fascismo

È evidente che appare radicalmente diverso il contesto entro il quale si manifesta la fase costituente che è all'origine della Costituzione repubblicana.

Anzitutto ci si trovava dinanzi ad un paese militarmente sconfitto ed anzi amministrato dagli organi espressivi degli Alleati, cui il paese si era arreso mediante i due armistizi (Cassibile e Malta) del settembre 1943³².

In secondo luogo, il Governo Badoglio, eliminando gli organi fascisti che si erano compenetrati con quelli statuari (anzitutto la Camera dei fasci e delle corporazioni ed il Gran Consiglio del fascismo), aveva definitivamente disarticolato lo Statuto albertino e ridotto il sistema costituzionale al solo Sovrano ed al suo Governo.

In terzo luogo, i partiti antifascisti rifiutavano di legittimare il Governo regio e chiedevano l'abdicazione del Sovrano.

Anzi, alcuni partiti avevano già chiarito nel periodo della clandestinità la preliminare necessità di una vera e propria rifondazione costituzionale; ad esempio, solo per citare l'inizio di un documento democristiano del marzo 1943, si era efficacemente scritto: «La ventennale crisi politica ha investito le basi costituzionali dello Stato, rendendo necessaria la ricostruzione con nuove leggi fondamentali. Il popolo italiano sarà chiamato a deliberarle e sanzionarle»³³.

Dinanzi all'ardito tentativo della Monarchia di «restare allo Statuto» mediante la previsione della mera reviviscenza della Camera dei deputati al termine della guerra (R.D.L. 2 agosto 1943, n.705), era naturale che vi si contrapponesse il neonato Comitato di liberazione nazionale, che invece chiese fin dall'ottobre 1943 l'elezione popolare di un "organo rappresentativo che decidesse sulla forma istituzionale dello Stato". Una posizione che – come ben noto – si articolava anche nel rifiuto di partecipare al Governo ove non si fosse previamente sciolto il nodo istituzionale (la cosiddetta "pregiudiziale

32. Cfr. U. De Siervo, *La transizione costituzionale (1943-1946)*, in «Diritto pubblico», 1996, pp. 543 ss.; A.G. Ricci, *Aspettando la Repubblica. I Governi della transizione 1943-1946*, Donzelli ed., Roma, 1996, pp. 5 ss.

33. *Linee di ricostruzione*, ora in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri, il Mulino, Bologna, 1998, I. p. 215.

antimonarchica”), come risultò confermato nel congresso di Bari dei partiti del CLN del gennaio 1944, che comunque ribadì la necessità di un’Assemblea costituente. Tutto ciò con evidenti grandi preoccupazioni degli Alleati, che dominavano pienamente le istituzioni dell’“Italia del Re”³⁴ ed erano fortemente interessati a rafforzare la rappresentatività del Governo italiano.

La situazione – come ben noto – cominciò a sbloccarsi con la cosiddetta “svolta di Salerno” e con la successiva vicenda che (con l’autorizzazione degli Alleati) portò all’impegno per la tregua istituzionale, alle dimissioni “irrevocabili” di Vittorio Emanuele III e alla nomina del figlio Umberto come Luogotenente del Regno, alla selezione del personale governativo fra gli esponenti dei partiti del CLN e soprattutto all’affidamento ad una futura Assemblea costituente di tutte le scelte istituzionali e costituzionali.

Tutto ciò si concretò, dopo la liberazione di Roma, con il Governo Bonomi che adottò, d’intesa con gli Alleati, quella che è stata denominata non impropriamente come “Costituzione provvisoria” e cioè il D. Lgs. Lgt. 25 giugno 1944, n. 151, il cui primo articolo prevede che «dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato». Una soluzione che in sostanza individuava nel popolo (senza alcuna distinzione fra uomo e donna, che invece aveva caratterizzato il regime statutario) il soggetto titolare del potere costituente e poneva la premessa per una Costituzione caratterizzata dalla democraticità.

Si era giunti, quindi, ad una soluzione del tutto diversa da quella di un secolo prima, ma omogenea a quella largamente praticata dopo la prima guerra mondiale in molti Stati, europei ed extraeuropei, interessati ad adottare nuove costituzioni o a modificare radicalmente quelle esistenti. Specie dopo la caduta degli Imperi centroeuropei e la conquista della sovranità nazionale da parte di vari nuovi Stati, si erano sommate le tante modificazioni rese necessarie dalle grandi trasformazioni degli Stati sotto la pressione della questione sociale, dei grandi sviluppi produttivi, delle nuove leggi elettorali, della stessa difficoltà di funzionamento di non pochi assetti costituzionali. Da ciò una serie numerosa di nuove costituzioni democratiche e l’emersione anche di un rinnovato costituzionalismo³⁵, naturalmente al di là dei diversi fenomeni del costituzionalismo sovietico e di quello autoritario o nazista.

Ormai la regola era divenuta, al di là dei diversi modelli organizzativi prescelti, la edificazione di ordinamenti democratici, cioè caratterizzati dal potere decisionale affidato ad organi rappresentativi del popolo e del pluralismo sociale, nonché dalla piena tutela delle diverse situazioni soggettive,

34. Aldo G. Ricci, *op. cit.*, pp. 8 ss.

35. Per tutti si vedano tre significative opere di B. Mirkine Guetézévitch, *Les constitutions de l’Europe nouvelle*, Delegraves, Paris 1928, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 1936, *Les constitutions européennes*, PUF, Paris, 1951.

con l'emersione anche di forme di legalità costituzionale, oltre quelle relative alla legalità ordinaria.

Il problema semmai si era venuto trasformando in quello dell'esistenza o meno di limiti al potere costituente tutte le volte che non ci si trovasse dinanzi a fasi davvero rivoluzionarie o comunque all'assenza di autorità garanti dell'esistenza di un procedimento costituente. Normalmente peraltro ci si era trovati dinanzi a discipline, più o meno precise ed efficaci, del procedimento costituente e quindi con la previa determinazione di procedure, di limiti e di predeterminazione di organi per la gestione ordinaria dello Stato: fra i tanti casi, ci si può riferire al complesso sistema di limiti prefigurato per la nuova Costituzione francese dalla ordinanza 17 agosto 1945 del Governo francese ("Costituzione provvisoria di Algeri")³⁶.

Nel caso italiano a ciò provvede essenzialmente il D. Lgs. Lgt. 16 marzo 1946, n. 98, la cosiddetta "seconda Costituzione provvisoria" (un testo del Governo³⁷, ovviamente approvato dagli Alleati), che non solo attribuisce al corpo elettorale la scelta istituzionale, ma limita i poteri legislativi dell'Assemblea costituente e ne determina la durata in funzione (ma qui le leggi cost. n. 1 e n. 2 del 1947 aggireranno quest'ultimo limite, prolungando l'attività dell'Assemblea oltre i limiti temporali determinati dall'art. 4.2).

A questa sostanziale analogia della nostra Costituente con molte altre di questa fase storica, si somma pure la manifesta condivisione di una scelta, ormai abbastanza diffusa fra le nuove Costituzioni, di Costituzione anche programmatica: non a caso, l'art. 2 del D. Lgs. Lgt. 31 luglio 1945, n. 435 (il testo istitutivo del Ministero per la Costituente) si riferisce alla nuova Costituzione «che dovrà determinare l'aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale»³⁸.

5. Alcune fondamentali caratteristiche della Costituzione repubblicana

Come abbiamo prima accennato, in particolare dopo la prima guerra mondiale, con tutti i grandi sconvolgimenti politici che ne erano conseguiti, nella stagione costituente che ne era derivata si era cominciato a prendere atto pure dei tanti problemi emersi nella gestione dei precedenti ordinamenti

36. Si veda il complesso confronto in U. De Siervo, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica. I: Costituzione italiana e modelli stranieri*, a cura di U. De Siervo, il Mulino, Bologna, 1980, pp. 311 ss.

37. A.G. Ricci, *op. cit.*, pp. 197 ss.

38. Si veda il notevole spazio riservato al fenomeno delle disposizioni di questo tipo nella documentazione predisposta per la Costituente: Assemblea costituente, *Studi di legislazione costituzionale comparata*, Roma 1946. Anzi, il tema viene ormai preso in considerazione anche a livello dottrinale: si veda, ad esempio, F. Pergolesi, *Orientamenti sociali delle Costituzioni contemporanee*, LEF, Firenze, 1946.

costituzionali, nonché delle immense trasformazioni che si erano prodotte negli ordinamenti statuali, a cominciare dai processi di democratizzazione, dal deciso aumento delle aree di intervento degli Stati, dall'accrescimento delle finanze pubbliche e degli apparati burocratici, dal progressivo affermarsi di sindacati e di forti partiti politici. Si erano quindi sviluppate tutta una serie di vicende istituzionali e costituzionali, ed erano pure emersi nuovi modelli organizzativi, spesso anche attraverso il lavoro di apposite assemblee costituenti³⁹.

Inoltre il parallelo affermarsi di modelli autoritari o rivoluzionari in non pochi paesi, aveva spinto a riflettere su come migliorare il funzionamento delle istituzioni democratiche e meglio tutelare le situazioni più poste in pericolo dalle tante tensioni che si manifestavano.

Essendo in sostanza scomparso il ruolo del Sovrano nei processi di fondazione costituzionale, tutto viene concentrandosi nella assemblea rappresentativa dei cittadini e delle loro organizzazioni politiche e sociali, nel solo rispetto degli eventuali limiti posti da coloro che abbiano previsto e disciplinato il procedimento costituente. Inoltre l'acuta consapevolezza del valore degli interessi in gioco, sul piano dei diritti, ma anche delle garanzie, spingeva il moderno costituzionalismo democratico europeo a riconsiderare il valore di un modello di Costituzione rigida e garantita, almeno in parte analogo a quello già sperimentato nel sistema costituzionale statunitense attraverso il riconoscimento, tramite la loro giurisprudenza costituzionale, del primato della Costituzione sulla legislazione ordinaria. Inoltre una Costituzione rigida e garantita appariva come la premessa per farne un testo capace di garantire l'attuazione di vaste riforme costituzionali necessariamente disciplinate solo per linee generali nel testo costituzionale (non solo separazione dei poteri, ma garanzia costituzionale della autonomia di ciascuno di essi; principio di legalità seriamente inteso; autonomie territoriali; istituti di democrazia diretta; garanzie di autonomia della magistratura, ecc.) e di assicurare l'efficacia dei diversi principi costituzionali, nonché dei diritti sociali. La stessa analitica disciplina e forte tutela delle diverse situazioni soggettive diviene davvero efficace solo in un ordinamento nel quale il legislatore ordinario non può contraddire la disciplina costituzionale⁴⁰.

Nel caso italiano è stato quindi in realtà decisivo l'iniziale dibattito, solo in apparenza tecnico, che si sviluppò nella Commissione Forti e poi nell'As-

39. B. Mirkine Guetzévitch, *Les constitutions cit. e Les nouvelles tendances*; G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Ed. int., Paris, 1932; C. Friedrich, *La démocratie constitutionnelle*, PUF, Paris, 1958.

40. Per il possibile utile riferimento alla recente categoria dello "Stato costituzionale", di cui alla nota opera di P. Haberle, (*Lo Stato costituzionale*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 2005) si veda U. Allegretti, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2014, pp. 119 ss.; E. Cheli, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, ora in E. Cheli, *Taccuino di un costituzionalista*, a cura di M. Manetti, Mucchi ed., Modena, 2015, pp. 79 ss.

semblea costituente a proposito della rigidità costituzionale, dell'estensione delle materie da disciplinare in Costituzione e delle caratteristiche dell'organo di giustizia costituzionale: in quest'ambito, infatti, si dovette superare non solo la tradizionale resistenza di quanti erano restati legati alla duttilità del modello statutario, ma anche quella di coloro che, ammantati da letture ideologiche e dalla ricerca di immediati obiettivi politici, diffidavano di ogni tentativo di attribuire un ruolo di indirizzo all'Assemblea costituente⁴¹. Altrettanto importanti sono stati i successivi lunghi e complessi confronti sui principi costituzionali fondamentali e sulla estensione della "materia costituzionale"⁴².

In questa sede, mi permetto quindi di indicare semplicemente tre grandi e fondamentali scelte di fondo operate dal nostro dibattito costituzionale, che mettono bene in luce il pieno inserimento del confronto svoltosi alla Costituente nelle fondamentali caratteristiche del costituzionalismo democratico europeo, al di là dei tanti specifici contenuti inseriti nella nostra Costituzione.

Si può anzitutto ricordare la significativa vicenda della bella relazione di Tosato sulla *Garanzia delle leggi costituzionali* alla Settimana sociale del 1945⁴³, nella quale la rigidità costituzionale, garantita anche dalla giustizia costituzionale, è stata motivata utilizzando anche letteralmente le opinioni e motivazioni espresse da Kelsen in un suo noto saggio, di pochi anni prima, sulla giustizia costituzionale a tutela dei valori connessi alla rigidità costituzionale⁴⁴ (ciò evitando di citare Kelsen, forse opportunamente a causa di un ambiente come la Settimana sociale, che probabilmente non avrebbe ap-

41. Si considerino, ad esempio, le iniziali posizioni del PCI: G. Conti, M. Pieretti, G. Perra, *Il "partito nuovo" e la Costituente*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, a cura di R. Ruffilli, II, pp. 403 ss.; U. De Siervo, *Il progetto democratico-cristiano e le altre proposte: scelte e confronti costituzionali*, in *Democrazia cristiana e Costituente*, a cura di G. Rossini, Ed. Cinque lune, Roma, 1980, II, pp. 596 ss.; S. Guerrieri, *Il PCI ed il processo costituente, in 1945-1946. Le origini della Repubblica, Questione istituzionale e costruzione del sistema politico democratico*, a cura di G. Monina, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, II, p. 56.

42. U. De Siervo, *I cattolici democratici e le scelte della Costituente*, in N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri, *I cattolici democratici e la Costituzione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, pp. 232 ss.

43. E. Tosato, *Garanzia delle leggi costituzionali*, in *Costituzione e Costituente. Atti della XIX Settimana sociale dei cattolici d'Italia*, Ed. ICAS, Roma, 1946, pp. 131 ss. Il brano a cui mi riferisco è a p. 147.

44. H. Kelsen, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)*, un testo pubblicato in una rivista francese nel 1928 per un confronto fra giuristi a livello europeo sulle caratteristiche dei moderni ordinamenti democratici. Questo testo è ora riprodotto in H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 145 ss. Il brano a cui mi riferisco specificamente è a p. 202. Assai significativo è che l'importanza proprio di questo passaggio argomentativo, al fine di definire le caratteristiche di un moderno regime pluralista e democratico, sia stata messa in luce in sede dottrinale da chi cercava di individuare le caratteristiche del nuovo costituzionalismo europeo (M. Fioravanti, *Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 155).

prezzato l'adesione alle tesi del famoso giurista austriaco). Ma affermare energicamente che le Costituzioni rigide e garantite hanno la funzione insostituibile di tutelare gli interessi comuni e che l'essenza della democrazia sta nel costante compromesso fra i diversi gruppi sociali, significava accettare fino in fondo un tipo di pluralismo politico e di reciproca tolleranza che stava caratterizzando larga parte del nuovo costituzionalismo democratico.

D'altra parte analogamente concludeva l'ampia ed analitica ricerca di Mortati sui processi costituenti, alla luce delle molteplici (e non sempre felici) esperienze storiche fatte fino agli anni trenta dopo le rivoluzioni settecentesche⁴⁵. Era ormai venuto il momento di tutelare a fondo i diritti individuali, ma anche di garantire davvero il buon funzionamento di uno Stato democratico, rappresentativo dei molteplici soggetti individuali e collettivi.

In secondo luogo, la nostra Costituzione adotta – come ben noto – molteplici diritti sociali, almeno in parte dotati di una efficacia solo indiretta e riferita a future linee legislative, peraltro indirizzate e limitate: questa caratteristica peraltro era, almeno dal dibattito sulla Costituzione di Weimar, venuta diffondendosi largamente, seppure sollevando non poche obiezioni nei giuristi più legati al costituzionalismo liberale, come rilevabile anche dai tanti dibattiti in materia che si svilupparono nella Commissione Forti e in vari momenti dei nostri dibattiti costituenti. Ma Mortati, che ben conosceva questa esperienza⁴⁶, aveva concluso che le scelte sociali e politiche implicite nei moderni processi costituenti dovevano invece caratterizzare l'intero nuovo assetto costituzionale: «Se la storia può offrire degli ammaestramenti, quello emergente dall'esperienza costituzionale vissuta dalla Germania suona in questo senso: che una democrazia moderna non può validamente poggiare sull'impalcatura caratteristica dello Stato liberale dell'ottocento, ma esige che l'assetto istituzionale democratico permei tutte le strutture, economiche e sociali, perché è dalla profonda ed intima compenetrazione di queste nel proprio organismo che può trarre le vere ragioni della sua solidità».

In terzo luogo, il lungo e difficile dibattito intorno alla forma di governo, caratterizzato dal sicuro rifiuto di modelli “cesaristi”⁴⁷, ma anche dalle progressivamente crescenti riduzioni dei correttivi tentati alla riedizione di deboli parlamentarismi, trova singolari corrispondenze nel dibattito che si

45. C. Mortati, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Darsena, Roma, 1945.

46. Non a caso, egli era stato il commentatore di questa importante Costituzione: C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni 1946, (il testo citato è a p. 83/4). Sulla significativa prevalenza delle opinioni di Mortati su quelle di Astuti nei lavori della Commissione Forti relativamente ai diritti individuali, si veda U. De Siervo, *Rifondazione dello Stato ed idea di Costituente*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, a cura di Franceschini, Guerrieri, Monina, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1997, p. 434.

47. Si ricordi che Meuccio Ruini nella *Relazione al progetto di Costituzione* ha scritto: «Vi è in Europa una resistenza irreducibile al governo presidenziale, per il temuto spettro del cesarismo, ed anche per il convincimento (e noi non dobbiamo abbandonarlo, ma valorizzarlo), che il governo di gabinetto abbia diretta radice nella fiducia parlamentare».

svolse in altri paesi europei. Basti pensare ai dibattiti francesi che, malgrado la grande diffusione delle critiche ai gravi difetti del parlamentarismo nelle diverse forze della Resistenza francese⁴⁸, videro infine prevalere proprio un modello non molto difforme da quello precedente, a causa delle concezioni parlamentariste, se non assembleariste, evidentemente ancora dominanti in varie ed importanti forze politiche⁴⁹.

Analogamente in Italia, dove, a prescindere da qualche isolata posizione assemblearista⁵⁰, emersero inizialmente molti tentativi di edificare sistemi di tipo parlamentare corretti in modo da escludere gli “eccessi del parlamentarismo”⁵¹, ma su cui infine prevalsero, specie nell’ultima fase del lavoro costituente, alcune diffuse preoccupazioni politiche, fra le quali il crescente timore dello stesso De Gasperi verso forme di Governo forti e difficilmente condizionabili⁵².

Queste diffuse similitudini probabilmente sono passate anche tramite le analoghe culture politiche dei maggiori partiti politici rappresentati nelle diverse Assemblee costituenti del secondo dopoguerra. Molto simile è stata anche la formulazione di testi costituzionali alquanto lunghi ed analitici, che hanno preteso di riformare profondamente i rispettivi paesi: a questo proposito, Rivero⁵³ ha scritto di «Costituzioni ambiziose, in contrapposizione alle Costituzioni modeste, che si limitavano, nello Stato liberale del XIX secolo, a organizzare in maniera sommaria i poteri ed i loro rapporti; Talleyrand pre-

48. H. Michel e B. Mirkiné – Guetzévitch, *Les idées politiques et sociales de la Résistance*, PUF, Paris, 1954; H. Michel, *Les courants de pensée de la Résistance*, PUF, Paris, 1962.

49. Ho cercato di ricostruire la lunga e complessa vicenda in U. De Siero, *Le idee*, cit., pp. 314 ss.

50. Basti citare un brano della relazione di Vincenzo La Rocca alla seconda sottocommissione della Commissione dei 75: «Quanto alla struttura dello Stato, bisogna riconoscere nettamente, nella Carta costituzionale il principio che nella Repubblica italiana, unitaria, indivisibile, democratica, la radice della sovranità sta esclusivamente nel popolo; che, perciò, nella nostra Repubblica, la sovranità appartiene al popolo e a nessun altro e dal popolo emana tutto il potere. In conseguenza, la sovranità popolare viene esercitata con poteri, legislativo, esecutivo, giudiziario, i quali provenendo dalla stessa unica fonte, non sono divisi, né separati, né opposti, ma ripartiti in modo razionale fra organi chiamati ad attuare la medesima volontà: quella del popolo, liberamente espressa, conformemente alle leggi e alla Costituzione. E l’Assemblea nazionale dev’essere, più che un corpo che parla soltanto ed elabora norme giuridiche, un corpo che parla e agisce, che decide e sorveglia sull’osservanza delle sue decisioni: organo supremo della Repubblica, espressione diretta della sovranità popolare, che esercita il potere legislativo, senza deleghe di sorta ad altri, e detiene tutto il controllo politico» (Commissione per la Costituzione. II Sottocommissione. *Relazione del deputato La Rocca Vincenzo sul Potere esecutivo*, pp. 177 s.).

51. Per tutti, si veda L. Elia, *Costituzione e movimento cattolico*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, Marietti, Torino, 1981, 1/2, pp. 239 ss.

52. *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola (19 novembre 1984)*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 64 ss.; P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 268 ss.

53. J. Rivero, *Constitution italienne et Constitution française*, in *La Constitution italienne de 1948*, Colin, Paris, 1950, p. XI.

Ugo De Siervo

feriva le Costituzioni “corte ed oscure”: brevità ed oscurità si alleano tra loro per lasciare impregiudicato l'avvenire e lasciar spazio all'azione del tempo e delle circostanze. L'ideale del costituente moderno si situa agli antipodi: la sua opera vuol essere completa e precisa».

In effetti queste Costituzioni “ambiziose”, malgrado siano state adottate in anni particolarmente difficili, sono però riuscite ad introdurre ed a garantire non poche innovazioni, aiutando le democrazie europee a crescere e a diffondersi malgrado la durezza dei contesti politici e l'ostilità di molti apparati e mentalità (anche giuridiche). Ciò ovviamente senza negare delusioni e pure qualche fallimento.

III.

IL PARLAMENTO ITALIANO TRA PARLAMENTARISMO E ANTIPARLAMENTARISMO (1848-1918) (STORIA DELLE ISTITUZIONI)

Antonio Mastropaolo

«ché le parti là regnano dove uno, assoluto, universale non è il governo».
Ugo Foscolo, *Orazione a Bonaparte pel congresso di Lione*

«E squillarono le trombe a parlamento».
Giosué Carducci, *Il parlamento*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'affermazione del regime parlamentare. - 3. Critica e riforma del parlamento. - 4. Crispi e la verticalizzazione del potere. - 5. Re protettore o re governante?. - 6. L'antiparlamentarismo estremo. - 7. Conclusioni.

1. Premessa

Un'illusione ispira le critiche odierne nei confronti del parlamento, alimentata dalla dirompente affermazione di nuove e più penetranti forme di comunicazione, che promettono immediatezza e trasparenza all'espressione della volontà popolare. Si ritiene che, grazie a esse, esisterebbe, per la prima volta, la possibilità di conoscere la "vera" volontà del popolo, senza tramite, aggirando la "finzione" della rappresentanza, producendo e garantendo in tal modo decisioni intrinsecamente giuste, tali da rendere l'istituto parlamentare un inutile orpello da limitare, se non proprio da eliminare.

Il lemma mutuato dal mercato per descrivere questa persuasione è "disintermediazione", con cui ci si riferisce all'abbattimento di ogni mediazione tra la manifestazione di volontà del popolo e la decisione politica intesa come scelta intorno al proprio futuro¹. La portata di una simile idea è dirompente. Molto ci sarebbe da dire sull'attendibilità di questo "mito", soprattutto con riguardo ai mezzi mediante i quali si ritiene possibile realizzarla. È elevato il rischio che la partecipazione consentita dalle tecnologie informatiche e dalla rete sia solo apparente e comunque manipolabile. Tuttavia la conseguenza più grave è proprio quella di condurre a una visione riduzionista del parlamento, non più inteso come l'istituzione in cui la collettività si riconosce e che dà forma e sostanza alla volontà dello Stato nella legge, componendo interessi confliggenti tramite la rappresentanza, bensì come un meccanismo,

1. Cfr. M. Cuono, *In principio era il mercato, poi venne la rete. Disintermediazione, spontaneità, legittimità*, in «Iride», 75, XXVIII, 2015, pp. 305-317.

destinato a essere superato, in cui al momento si dà spazio a logiche di rappresentanza privatistica e cioè della rappresentanza di interessi.

È una semplificazione che travolge anche i critici democratici dell'attuale stato della rappresentanza parlamentare, i cui rimproveri conducono paradossalmente alla valorizzazione dell'azione di governo da parte di istituzioni tecnocratiche o monocratiche, estranee ai circuiti della legittimazione democratica. Ne risulta lesa l'idea stessa di rappresentanza parlamentare come si è affermata nelle democrazie costituzionali contemporanee, secondo alcuni in modo irrimediabile². Già da tempo si può osservare una conseguente verticalizzazione dei rapporti di potere, basata non sui meccanismi di inclusione e partecipazione previsti dalla Costituzione, ma, in ultima istanza, sull'investitura di un *leader*, inteso come guida e protettore del popolo.

La critica del luogo ove si è per due secoli formata la rappresentanza ha però radici lontane nel tempo. Anzi, è quasi una consuetudine per tutti i regimi parlamentari, non solo quello italiano³. È un mantra, ciclicamente riproposto, che ne sottolinea il carattere di prodotto dell'ingegno umano, di accomodamento necessario, ma precario e imperfetto, volto a consentire, in qualche forma, la realizzazione dell'ideale del potere al popolo, altrimenti ritenuto difficilmente percorribile.

Allo scopo di esplorare continuità e discontinuità nella critica al parlamento e nelle ricette per risolverne i difetti, in queste pagine si concentrerà l'attenzione sulla dialettica costituzionale tra istituzione parlamentare e antiparlamentarismo nell'esperienza italiana dalla concessione dello Statuto albertino nel 1848 fino alla Prima guerra mondiale.

2. L'affermazione del regime parlamentare

Com'è stato riconosciuto da molti studiosi, lo Statuto albertino del 1848 suggerì un vero e proprio accordo che, nella solennità della forma scritta,

2. L'idea di rappresentanza nello Stato liberale, attraverso il parlamento e senza vincolo di mandato, si basava anch'essa su una promessa di disintermediazione: la promessa di un superamento delle appartenenze del passato per costituire una volontà generale in grado di curare l'interesse comune. È una premessa teorica, mai formalmente negata, ma contraddetta sin dall'origine, dalle pratiche parlamentari, che hanno invece visto strutturarsi aggregazioni di interessi "parziali" finalizzate al loro soddisfacimento.

3. Scriveva Vittorio Emanuele Orlando: «Non era ancora cessato l'eco degli entusiasmi destati dalle opere degli scrittori inglesi, ammiratori profondamente convinti della loro gloriosa costituzione, e nella scienza dominava ancora l'ardita affermazione di J. Stuart Mill che 'la miglior forma di governo è il governo parlamentare, quando la reazione contro le esorbitanze della democrazia, cominciata in Francia, si trasforma in una acerba critica contro il governo parlamentare, sì da costituire per qualche tempo la nota dominante del pensiero scientifico, o, come di dice, una questione di attualità». Cfr. V.E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare (1886)*, in *Diritto pubblico generale. Scritti vari coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 346.

cercò di risolvere il conflitto incombente intorno alla titolarità dell'autorità politica e del potere di governo. Se sul piano storico lo Statuto costituì un compromesso tra il re e i gruppi dirigenti liberali, come risulta anche dai verbali del Consiglio di Conferenza⁴, sul piano del diritto tuttavia si configurò come un'autolimitazione, una concessione da parte del sovrano. Nessun'altra forma giuridica sarebbe stata allora possibile. Ciò non escludeva che il limite, anche se autoimposto, potesse rivelarsi cogente per la Corona. L'ideale di una monarchia che disponga appieno del potere sovrano è, per l'appunto, solo un ideale filosofico. Nei fatti e nel diritto la sovranità si è sempre fondata su una certa dose di consenso: un buon monarca deve ascoltare i suoi sudditi e tenere conto dei loro bisogni. I quali costituiscono pertanto un confine naturale al suo arbitrio. Non a caso nelle stesse *Basi dello statuto fondamentale* si fa riferimento alla volontà del re di comprendere i bisogni dei propri sudditi, per giungere a una più salda unione tra Principe e Nazione. In quel momento storico, questi bisogni erano rappresentati dal riconoscimento dei diritti individuali⁵.

Si usa in proposito, non casualmente, l'espressione "costituzionalismo monarchico". Essa esprime lo sforzo compiuto dai sovrani ottocenteschi, non solo quello sabauda, di conciliare la pretesa di continuità del potere con l'aspirazione delle forze liberali di fissare in un testo scritto le conquiste politiche raggiunte. Tale testo costituzionale avrebbe dovuto sanzionare un patto inespreso tra re e popolo, elevato per questa via dalla sua condizione di mera sudditanza, propria della concezione assolutistica "moderna", alla dignità di Nazione⁶.

Lo Statuto albertino, promulgato «con lealtà di re e affetto di padre» da Carlo Alberto, rispondeva a questo scopo, era la regola pubblicamente esposta, dell'accordo⁷. Era la «legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della monarchia». Era una garanzia di ordine, innanzi alla minaccia di disgrega-

4. S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli, a cura di, *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995, pp. 3-4.

5. Lo Statuto fu preceduto dall'approvazione l'8 febbraio 1848 di un proclama con il quale il re informava i suoi sudditi di essere al lavoro per la preparazione di uno statuto che avrebbe introdotto un sistema di governo rappresentativo.

6. Che cosa volevano i liberali, o almeno una loro parte, è espresso in un intervento di Cavour nel gennaio del 1848: «Camillo Cavour, per tutti noi del Risorgimento, osservò: doversi considerare la questione più largamente. I fatti di Genova provano che il nostro governo, dopo il mutato sistema di cose, non trovandosi aver sostituite leggi sufficientemente ordinarie, era privo di ogni influenza morale. Gli uomini al potere non ispirando fiducia [...] poiché trattavasi di inoltrare una domanda al Re, in un modo che certo non era illegale, il pericolo della patria voleva si ponesse in avvertenza il governo di contemplare se non fosse il caso di dar una legge organica che appoggiando a forme parlamentari la propria autorità, la rassodasse, e la rendesse malleadrice dei voti della nazione». Cfr. C. Cavour, *Lettere edite ed inedite raccolte ed illustrate da Luigi Chiala*, Roux et Favale, Torino, 1883, pp. CXV-CXVI.

7. È questo il nucleo fondamentale dello Statuto. Cfr. M. Fioravanti, *Genesi e identità costituzionale dello Stato liberale*, in G.S. Pene Vidari, a cura di, *I plebisciti del 1860 e il governo sabauda*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino, 2016, pp. 378-381.

zione rappresentata dai moti del '48, che non poteva avere altra forma che quella di una decisione sovrana. Con essa s'istituiva un governo monarchico rappresentativo, un governo costituzionale, secondo la classificazione più frequente, non troppo dissimile da altri che in quegli anni si stavano proclamando anche altrove, destinato però non solo a maggior durata nel tempo, ma anche ad assumere un importante significato simbolico nella costruzione nazionale e costituzionale⁸.

A scorrere gli articoli dello Statuto, il principio di legge fondamentale vincolante per la Corona emerge indirettamente in diversi punti: laddove si prevedeva il giuramento da parte del sovrano innanzi alle Camere di osservare lealmente lo Statuto (art. 22); ma anche il giuramento che doveva essere prestato dal reggente (art. 23) e dai membri delle due Camere (art. 49), anche se per questi ultimi si aggiungeva quello riguardante il rispetto delle leggi del Stato. Nonché nell'art. 81, che prevede l'abrogazione di ogni legge contraria allo Statuto.

Il testo era composto di 84 articoli che, in larga parte, tracciavano la struttura del potere della Corona, definendone figura e funzioni. Sul modello francese e belga al sovrano spettava il potere esecutivo (art. 5). Solo il re nominava e revocava i ministri. Nessun rapporto di fiducia era ipotizzato con una qualche maggioranza parlamentare, né alcuna collegialità dell'organo, neppure era prevista la figura di Presidente del Consiglio. La stessa parola governo ricorreva solo tre volte nel testo (art. 2, art. 59, art. 67), riferita alla forma di governo monarchica.

Il parlamento sarebbe stato composto da due camere. Una Camera dei deputati, elettiva, su base censitaria, e un Senato, composto di membri nominati a vita e scelti entro precise categorie. Al re era attribuito l'esercizio del potere legislativo, in accordo con il parlamento (art. 3). Aspetto rilevante era che l'iniziativa legislativa era attribuita sia al Re, sia alle due Camere (art. 10). Diverse disposizioni limitavano, sulla carta, la forza del parlamento. Oltre alla nomina dei senatori e al potere di sanzione (art. 55), la funzione parlamentare non era retribuita (art. 50) e la garanzia dei deputati dall'arresto era limitata al periodo delle sessioni della Camera.

La compartecipazione al potere legislativo era di sicuro importante. A conferma del patto costituente, il parlamento era posto a fianco del re nell'esercizio del potere fondamentale, almeno secondo gli ideali rivoluzionari, di fare le leggi⁹. Riconoscere che il parlamento si collocava al cuore dell'or-

8. G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia. 1848-1898*, Jovene, Napoli, 1985, p. 3.

9. È da ricordare l'intervento in maggio del deputato Farina sulla natura costituente o legislativa della Camera nei primi dibattiti alla Camera. Qui egli faceva menzione della necessità di allargare la maggior libertà dello Statuto. Ciò poteva avvenire senza perciò trasformarsi in una Camera costituente. La differenza con una Camera legislativa non risiedeva nel contenuto dell'attività, ma nel fatto che la costituente «esclude il concorso del potere regale nello statuire la legge fondamentale dell'organismo politico», mentre la legislativa lo riconosce necessario

dinamento non significa però ammettere che potesse anche esserne la guida. Anzi lo Statuto sembrava negare questa possibilità. Il modello di fondo restava quello della monarchia consultiva¹⁰. Il sovrano rimaneva ben saldo al vertice del potere. Il nuovo assetto rendeva nondimeno possibile una competizione in merito al ruolo di direzione politica. Da un lato il re e il suo governo¹¹, dall'altro il parlamento¹². Entro il quadro costituzionale disegnato dallo Statuto albertino entrambe le strade erano percorribili¹³. Entrambi gli organi, riflesso istituzionale del compromesso politico, potevano rivendicare per sé un ruolo di rappresentanza della nazione e di attore in grado di produrre indirizzo politico¹⁴. Un sistema parlamentare senza re non sarebbe però stato possibile.

Sin dalla formazione del primo parlamento subalpino si osserva, pertanto, entro una forma di governo essenzialmente monarchica, un conflitto latente tra Corona e Parlamento, e cioè tra due principi di direzione politica alternativi. Un peso non indifferente su questa contesa ebbe la stessa prima guerra d'indipendenza. Carlo Alberto, non a caso soprannominato "Re tentenna", agiva nell'interesse della Nazione, ma la sua restava fondamentale un'impresa regia, una guerra d'espansione. «Lo Scudo di Savoia sovrapposto alla bandiera tricolore» recitava il testo del proclama del sovrano. La bandiera del Regno diveniva il tricolore. Monarchia e missione nazionale si legavano indissolubilmente, suscitando diffuse preoccupazioni tra molti patrioti. Nella visione monarchica il parlamento dunque era un organo rappresentativo, ma la rappresentanza che avrebbe dovuto esprimere, almeno nelle intenzioni di Carlo Alberto, trovava il suo momento di unità nel Governo del

attraverso il potere di sanzione. Certo è che Farina si affrettava poi a precisare: «noi abbiamo giurato di osservare lo Statuto, ma abbiamo giurato contemporaneamente di osservare tutte le leggi dello Stato; se neppure una di queste leggi possiamo riformare, il nostro potere legislativo si riduce ad una decisione, ad un nulla». Cfr. *Atti del Parlamento subalpino, Camera dei deputati, Sessione del 1848, 29 maggio*, p. 67.

10. Sulla monarchia rappresentativa come evoluzione della monarchia consultiva si veda M. Dogliani, *Il riformismo sabaudo e la prima legislazione istituzionale della Regione Piemonte*, in «Il Piemonte delle Autonomie», 2, IV, 2017.

11. Da ricordare la figura di Cesare Balbo che si oppose all'ascesa politica di Cavour divenendo con il tempo sostenitore di un ruolo attivo della Corona nella direzione politica del paese. Cfr. C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia: saggi politici*, Le Monnier, Firenze, 1857.

12. Pur affermando la superiorità della forma di governo monarchica non manca chi arriva in questi anni a sostenere una responsabilità dei ministri nei confronti del parlamento. C. Bon Compagni, *Della monarchia rappresentativa*, Tipografia Cotta e Pavesio, Torino, 1848, pp. 33-34.

13. M. Fioravanti, *Genesi e identità costituzionale dello Stato liberale*, cit., p. 381.

14. In un articolo del 10 marzo 1848, Cavour sostenne che il rapporto tra prerogativa regia e prerogativa parlamentare era destinato progressivamente a evolversi in favore di quest'ultima, anticipando futuri sviluppi della forma di governo monarchica. Cfr. *Il Risorgimento*, 10 marzo 1848.

Re. Hobbesianamente potremmo dire che il ruolo di primattore sul proscenio era rivendicato dal sovrano.

Sul fronte opposto il parlamento si accingeva però al suo compito rivendicando la centralità del suo ruolo rappresentativo, pur non negando il principio monarchico¹⁵. Cosa traspare dai dibattiti che si svolsero da subito in seno alla Camera dei deputati? Innanzitutto l'intenzione di non subire le decisioni della Corona e di instaurare un legame saldo con la Nazione senza farsi scavalcare dal sovrano. Emblematica in tal senso fu la discussione intorno all'indirizzo di risposta al Discorso della Corona. L'atto era sicuramente impegnativo sul piano istituzionale. Con esso il parlamento avrebbe dovuto prendere una posizione sulla linea politica del Governo del re. Il testo inizialmente elaborato dalla commissione, di cui era stato relatore Santarosa, si limitava a riprendere le parole del sovrano. Nessuna indicazione autonoma della Camera ne sortiva inizialmente.

Tale indefinitezza diede però avvio a un vivace dibattito in aula, che condusse a una rielaborazione radicale del documento. Fu il primo vero segnale della volontà del parlamento di porsi al centro del sistema, come snodo nevralgico di formazione della volontà nazionale. Non interessa qui vedere in che modo questi interventi modificarono l'indirizzo. Ciò che si vuole osservare è piuttosto un attivismo parlamentare destinato a incidere in modo significativo nei rapporti con il Governo del Re. Furono i democratici a dimostrarsi particolarmente vivaci in questo frangente, ma l'aria che si respirava era nuova. La Camera si mostrava intenzionata a condizionare l'azione di governo in nome del principio rappresentativo e a svolgere in modo parlamentare la forma di governo monarchica.

È impossibile qui, per ragioni di spazio, dare conto della progressiva affermazione del parlamento sulla scena politica. Certo è che a essa corrispose una crescente sensazione di disordine¹⁶, di difficile accordo e di lungaggine, anche nella percezione dell'opinione pubblica¹⁷. Solo nel 1848 si succedettero ben cinque ministeri, presieduti da Cesare Balbo, Gabrio Casati, Cesare Alfieri di

15. E il paese stesso iniziava a riconoscersi in essa. Significativamente nel corso della prima legislatura furono ben 679 le petizioni rivolte alla Camera (art. 57). Anche se quelle prese in esame furono molte meno.

16. Interessante in proposito la reazione suscitata da un'interpellanza rivolta al ministero dell'interno dal deputato Brofferio il 20 novembre con la quale si lamentavano le sovvenzioni accordate ai giornali che gettavano «il fango nel volto dei rappresentanti del popolo». Di fronte agli applausi delle tribune intervenne Cavour protestando «contro questo pubblico della tribuna» che non era «il popolo torinese». Questa vicenda si presta a diverse considerazioni. La prima certamente sul ruolo di pressione che gli interventi dal pubblico avevano assunto nel primo anno di vita del parlamento. Dall'altro lato però emerge tra le righe anche la strategia condotta in parte dal governo per delegittimare l'assemblea *in fieri*. Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino, Sessione del 1848, 20 novembre 1848*, pp. 822-823.

17. Lo zelo dei deputati non aveva mancato di suscitare critiche da parte dell'opinione pubblica sulle lungaggini delle discussioni. Si veda l'intervento dell'on. Michelini. Cfr. *Atti del Parlamento Subalpino, Camera dei deputati, Sessione del 1848, 19 luglio 1848*, p. 397.

Sostegno, Ettore Perrone, Vincenzo Gioberti. Si trattava di governi di nomina regia, ma la loro caducità era prodotta essenzialmente di burrascose dinamiche parlamentari, a loro volta riflesso della conduzione della guerra.

Ed è proprio in questa fase convulsa, nel dibattito sul progetto di legge d'unione della Lombardia e delle quattro province venete di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo, che troviamo una testimonianza interessante dell'affacciarsi di una figura nuova sul piano politico, la prima vera incarnazione di un membro del parlamento battagliero e disposto a tutto: Camillo Benso Cavour.

Entrato alla Camera con le elezioni suppletive del 26 giugno 1848, Cavour si trovò immediatamente a esprimere il proprio dissenso nei confronti del progetto di legge governativo sull'unione, in modo diretto e senza alcun artificio retorico. Il suo intervento non poteva cadere in un momento più difficile. Come è stato scritto: egli «offendeva con i suoi atteggiamenti d'uomo d'affari l'ideale oratorio allora in auge: dell'oratore che commuove ed agita: simile al tenore e alla prima donna, capace di sottigliezze e di grandi gesti, di frasi solenni alla Mirabeau o da eroe corneilliano»¹⁸. Così Cavour appariva nelle parole del deputato democratico Brofferio:

Salito in ringhiera, volgevasi ai Ministri con qualche velleità d'opposizione a cui nessuno ponea mente. Nuocevangli il volume della persona, il volgare aspetto, il gesto ignobile, la voce ingrata. Di lettere non aveva traccia: alle arti era profano: di ogni filosofia digiuno: raggio di poesia non gli balenava nell'anima: istruzione pochissima; la parola gli usciva dalle labbra gallicamente smozzicata; tanti erano i suoi solecismi, che metterli d'accordo col dizionario della lingua italiana sarebbe a tutti sembrata impossibile impresa¹⁹.

In realtà la storia restituisce ben altro: un discorso serrato e ben argomentato, una personalità espressione di una cultura che poco aveva a che vedere con il Piemonte sabauda. Ma le immagini pesano e già qui si percepisce una contrapposizione, una maldisposizione nei confronti di ciò che cominciava a essere il parlamento. Da un lato uno spirito realista, con una visione spregiudicata della politica, orientata all'obiettivo, dall'altro l'immagine di un'assemblea che aulicamente rappresenta la volontà della Nazione. E ancora, si potrebbe dire, da un lato un nobile re impegnato fisicamente in una guerra di unificazione, dall'altro lato un'assemblea verbosa, litigiosa, dove iniziavano a imporsi uomini volgari. Sì, perché proprio il re, innanzi agli eventi, finiva per incarnare simbolicamente l'unità che in quel momento sembrava ancora difficile ottenere.

L'anno successivo si rivelerà particolarmente significativo. La disfatta di Novara e l'abdicazione di Carlo Alberto in favore di Vittorio Emanuele II, nonché l'incarico conferito al reazionario Gabriele de Launay, suscitano

18. A. Omodeo, *Introduzione* a C. Benso di Cavour, *Discorsi parlamentari*, I, La Nuova Italia, Firenze, 1932, p. XXIX.

19. A. Brofferio, *Storia del Parlamento subalpino iniziatore dell'unità italiana*, I, Bazzani, Milano, 1866, p. 146.

timori di una revoca dello Statuto. I dubbi furono in parte risolti col giuramento del re, innanzi alla Camera il 29 marzo, di fedeltà allo Statuto²⁰. Seguì però ancora uno scioglimento dagli esiti incerti per i destini del regime costituzionale. Le ragioni dell'atto risiedevano nella resistenza dell'assemblea nei confronti della ratifica del trattato di pace con gli austriaci. Per il nuovo re occorrevo nuove elezioni e una camera più docile.

Il 7 maggio 1849 Massimo d'Azeglio divenne Presidente del Consiglio. Il suo coinvolgimento costituiva una garanzia per il futuro. Nonostante si sostenga da sempre che il suo ministero sia stato indispensabile per il passaggio al regime parlamentare, è pur vero che la sua nomina costituiva una scelta del sovrano in assenza del parlamento. Si trattava ancora di un Governo del Re, pur essendo d'Azeglio non un conservatore, ma un moderato. A sottolineare la natura di questa scelta un'altra immagine è stata trasmessa dalle cronache. L'interessato fece mostra di aver accolto l'incarico di malavoglia. Fu restio. Dichiarò che era lo spirito di servizio alla Corona che lo guidava, piuttosto che una vocazione. Anzi egli sembrava rifuggire il parlamento come luogo del confronto e della maturazione della volontà nazionale²¹.

Le attese intorno alla nuova Camera riunitasi in luglio andarono però deluse. In agosto la pace di Milano fu siglata. Ancora però il parlamento si oppose a questa soluzione. Fu necessario un nuovo scioglimento. Solo dopo il Proclama di Moncalieri del 20 novembre 1849, redatto dallo stesso d'Azeglio, si riuscì a ottenere l'elezione di una Camera disposta a collaborare con il Governo del Re. Unicamente attraverso un appello diretto del re al popolo fu, quasi paradossalmente, possibile salvare lo Statuto e dare inizio a una fase nuova di consolidamento del regime parlamentare²². È un atto, nella prospettiva della nostra analisi, di grande rilievo. Esso configurava un legame diretto tra sovrano e popolo senza il tramite del parlamento. Il primo si rivolgeva direttamente al secondo. Emblematiche in questo senso sono le parole che dal trono anticipavano le critiche che si rivolgeranno in futuro al parlamento e che fonderanno per l'avvenire sia l'attivismo regio sia la verticalizzazione del potere in favore dell'esecutivo:

Io ho giurato mantenere in esso giustizia, libertà nel suo diritto ad ognuno. Ho promesso salvar la Nazione dalla tirannia dei partiti, qualunque siasi il nome, lo scopo, il grado degli uomini che li componono²³.

20. La leggenda risorgimentale su cui si costruirà il legame tra Savoia e Statuto vuole che, nel trattare con Radetzky, Vittorio Emanuele II opponesse il proprio rifiuto. Cfr. P. Colombo, *I presupposti dello statuto albertino. Dai moti del 1821 alle riforme del 1847*, in «Historia Constitucional (revista electrónica)», III, 3, 2002, p. 151.

21. Scrive anche Arangio-Ruiz: «Il Re scelse Massimo D'Azeglio, il solo uomo politico risparmiato dal vortice, che in un anno aveva travolte e distrutte molte riputazioni». Cfr. G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, cit., p. 41.

22. Sull'ingerenza regia nella forma di governo parlamentare si vedano le interessanti osservazioni in M. Belletti, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle camere*, Cedam, Padova, 2008, p. 70 e ss.

23. Il senso di queste parole risulta dal Discorso della Corona del 30 luglio precedente:

Questa promessa, questi giuramenti li adempio disciogliendo una Camera divenuta impossibile; li adempio convocandone un'altra immediatamente; ma se il Paese, gli Elettori mi negano il loro concorso, non su me ricadrà oramai la responsabilità del futuro, e ne' disordini che potessero avvenire non avranno a dolersi di me, ma avranno a dolersi di loro.

In realtà, con questo gesto si apriva una fase nuova. Protagonista ne sarà proprio Camillo Benso, conte di Cavour, non un intellettuale prestato alla politica come si considerava d'Azeglio, ma un politico intenzionato tenacemente a fare della Camera il centro della vita politica nazionale, in una posizione di indipendenza dalla monarchia.

La designazione di Cavour nel 1852 segnò la svolta parlamentare del sistema costituzionale²⁴. Il re si vide apertamente costretto a tener conto della maggioranza parlamentare. Decisiva in questo senso fu l'esperienza del "connubio", frutto di un accordo tra la Destra moderata e la Sinistra riformista di Rattazzi, che escludeva tanto la Sinistra rivoluzionaria quanto la Destra conservatrice. Ad esso sono talvolta fatte risalire le origini del trasformismo italiano, ma si trattò in effetti di un ambizioso compromesso, di una vera e propria coalizione attraverso la definizione di obiettivi politici comuni²⁵. Nonostante il re avrebbe sempre ritenuto Cavour un suo ministro, quest'ultimo fondò in realtà sul rapporto di fiducia con la Camera il suo ministero, mantenendolo sino alla morte²⁶.

«È dell'essenza dei Governi rappresentativi che vi siano opinioni e partiti diversi; ma vi sono questioni talmente vitali, vi sono occasioni nelle quali è talmente urgente il pericolo della cosa pubblica, che soltanto dall'oblio delle passioni di parte e delle gare personali è possibile aspettare salute. Tal'è l'occasione presente: i negoziati coll'Austria sembrano presso al loro termine: quando saranno conclusi, il Parlamento ne riceverà dai miei Ministri comunicazione, e delibererà sulla parte che lo Statuto lo chiama ad esaminare. Io v'invito, O Signori, a porre in questa deliberazione quella sapienza pratica, che viene imposta dallo stato presente d'Italia e d'Europa. Ella è onorevole cosa per chi si commette alla fortuna saperne virilmente accettare i giudicii». Cfr. A. Monti (a cura di), *I discorsi della Corona*, Cedai, Milano, 1938, pp. 31-32.

24. Possiamo qui ricordare le parole dello stesso Cavour in una lettera alla Contessa di Circout: «Un'esperienza di tredici anni mi ha convinto che un ministero onesto ed energico, che non abbia nulla da temere dalle rivelazioni della tribuna e non si lasci intimidire dalla violenza dei partiti, ha tutto da guadagnare dalle lotte parlamentari. Io non mi sono mai sentito debole se non quando le Camere erano chiuse. D'altra parte non potrei tradire la mia origine, rinnegare i principi di tutta la mia vita. Sono figlio della libertà: è ad essa che debbo tutto quel che sono [...] La via parlamentare è più lunga, ma più sicura». Cit. in A. Caracciolo, *Il parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 217.

25. Al momento della costruzione del connubio è da ricordare l'intervento di Cesare Balbo sulla funzione del partito nella discussione sul progetto di legge sulla libertà di stampa. Cfr. *Atti del Parlamento subalpino, Camera dei deputati, Sessione del 1851, 7 febbraio 1852*, pp. 4115-4118.

26. Al consolidamento istituzionale non corrispose però un altrettanto forte radicamento nell'opinione pubblica. Si comincia già in questi anni ad avvertire una frattura tra la classe dirigente e il popolo ben rappresentata nel 1859 da Ippolito Nievo, il quale peraltro non mancava di suggerire alcuni rimedi: «L'Italia non vinse finora l'ultima battaglia della libertà perché sotto la sua apparente concordia si nascondeva una profonda discordia di voleri, un antagoni-

Un altro passaggio storico fu decisivo per la creazione dell'immaginario costituzionale statutario, l'Unità d'Italia preparata dai plebisciti del 1860²⁷. Le prime elezioni, svoltesi il 27 gennaio e il 3 febbraio 1861, videro prevalere una maggioranza moderata contro la Destra cattolica e la Sinistra democratica e repubblicana. Il 18 febbraio con il Discorso della Corona iniziava l'VIII legislatura²⁸. La Camera si mostrava come il centro d'incarnazione della nuova rappresentanza nazionale. Poteva iniziare così la grande opera di costruzione dell'ordinamento unitario.

Il primo atto del nuovo parlamento dice molto sui processi di legittimazione in atto. Il 21 febbraio Cavour presentò un disegno di legge che prevedeva l'assunzione del titolo di Re d'Italia da parte di Vittorio Emanuele II. Era un altro segno di continuità, oltre allo Statuto, con l'ordine precedente dinastico e costituzionale. Brofferio propose una diversa formula, che desse conto del nuovo inizio e del fondamento popolare della sovranità: "Vittorio Emanuele II è proclamato dal popolo italiano, per sé e i suoi successori, primo Re d'Italia"²⁹. La proposta fu respinta, ma l'idea di fondo di una sovranità derivata rimase, pur se negata³⁰.

Ad aprire una nuova fase di instabilità governativa fu quindi la morte di Cavour in giugno, che avrebbe suscitato nuove divisioni parlamentari. L'Italia unita non era il piccolo Regno di Sardegna. I partiti, se così possiamo

smo del volgo rurale illetterato colla classe cittadina letterata prodotto da cagioni molteplici, più che da tutto dall'infelici condizioni materiali, e dalla guerra mossa con lagrimevole buona fede ai rappresentanti delle sue credenze, i preti di campagna. Il volgo rurale è il braccio della nazione, per animar questo braccio bisogna fornirgli quella parte di intelligenza che è compatibile colle condizioni di agiatezza che potete, che dovete fornirgli. Bisogna fornirgliela tosto perché senza il concorso di quel braccio la rivoluzione politica non sarà mai rivoluzione nazionale, non sarà perciò né sicura né durevole, e queste sono le qualità da cercarsi prima di tutte le altre da chi ama sinceramente il proprio paese. A maturare in lui questa civiltà gli abbisogna uno stato di agiatezza a cui ha diritto e a cui dovete provvedere con innovazioni economiche, colle leggi, coi costumi». Cfr. I. Nievo, *Frammento sulla rivoluzione nazionale*, in *Scritti politici e storici*, a cura di Gianni Scalia, Cappelli, San Casciano, 1965, pp. 175-176.

27. La funzione legittimante dei plebisciti nei confronti delle istituzioni statutarie è stata sottolineata in M. Dogliani, *Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti*, in «Diritto pubblico», 3, XVI, 2010, pp. 509-556.

28. Secondo la tesi dominante nella dottrina, in assenza di un atto costituente, non vi fu soluzione di continuità tra il regno sabauda e il Regno d'Italia.

29. *Atti del Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, Sessione 1861, 14 marzo 1861*, p. 219. Si veda anche l'interessante intervento di Cavour sull'iniziativa governativa in merito al disegno di legge. Ivi, pp. 220-221.

30. Nelle parole del relatore Giorgini: «Il diritto di Vittorio Emanuele II al regno d'Italia emana dunque dal potere costituente della Nazione; egli vi regna in virtù di quegli stessi plebisciti ai quali si deve la formazione del regno d'Italia». Egli scriveva ancora di «monarchia rinnovata dal suffragio universale». Cfr. *Atti del Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, Sessione 1861, 14 marzo 1861*, p. 217. Si veda M. Fioravanti, *Genesi e identità*, cit., pp. 376-377.

definirli, che si contendevano la scena erano addirittura sette³¹. Anche se l'intensa attività di creazione di un ordinamento unitario non s'interruppe, tutti gli sforzi di compromesso entro l'assemblea fallirono. Fallirono sia i tentativi diretti dalla Destra, anche per i contrasti di Ricasoli con il sovrano (1861-1862), sia quelli più orientati verso la Sinistra per le posizioni assunte da Rattazzi nei confronti di Garibaldi (1862-1862). Fallì il governo Farini (1862-1863) e cadde anche il governo Minghetti (1863-1864) dopo la repressione delle manifestazioni popolari contro lo spostamento della capitale a Firenze. Dopo altri due governi a guida Ricasoli e Rattazzi, quest'ultimo costretto alle dimissioni dopo Mentana, la Corona finì, così, quasi inevitabilmente, per fare pesare nuovamente la sua volontà prima con sei ministeri affidati a due generali: tre guidati da La Marmora (I. 1864-1864, II. 1865-1866) e tre da Menabrea (dal 1867 al 1869). Ancora una volta contro le divisioni interne della Camera, il sovrano si erse a custode delle istituzioni statutarie e a rappresentante dell'unità dello Stato³². Il clima nel frattempo era cambiato. La disastrosa conduzione della Terza guerra d'indipendenza e le sconfitte di Lissa e Custoza, nel 1866, avevano messo a dura prova le aspirazioni risorgimentali e la stessa opinione pubblica³³. «Questa guerra ci ha fatto perdere molte illusioni, ci ha tolto quella fiducia infinita che avevamo in noi stessi» scriverà lo storico Pasquale Villari, aggiungendo però con una nota di speranza, che esisteva ancora un possibile rimedio al disfacimento: “modestia, volontà e lavoro. Solo percorrendo questa strada sapremo pigliare quel posto a cui il nostro passato ci chiama”³⁴.

Le traversie del regime parlamentare avranno però il loro culmine dopo le elezioni del 1874, anzi nel 1876, quando divenne presidente del consiglio Agostino Depretis in seguito alla caduta del ministero Minghetti, avvenuta nonostante l'annuncio del raggiunto pareggio di bilancio. Si parlò allora di «rivoluzione parlamentare». Ciò che merita di essere sottolineato è però che quest'ultima avvenne, in ossequio al disegno statutario, con il consenso della Corona che aveva ormai cessato di vedere nella Sinistra una minaccia per la monarchia³⁵, e fu soprattutto un'occasione «per buttare a terra un partito,

31. La Destra piemontese, la Destra tosco-emiliana, detta consorzeria; la Permanente, il Terzo partito, i rattazziani, la Sinistra storica, la Sinistra meridionale. Cfr. C. Satto, *Dalla rivoluzione al governo: la sinistra di Antonio Mordini nell'età della destra*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 226.

32. Tra i giuspubblicisti non manca chi insistette sul ruolo politico del re rispetto alla dinamica istituzionale e soprattutto in contesto segnato dalle divisioni dei partiti. Cfr. L. Palma, *La prerogativa regia nei cambiamenti di Ministero in Italia dal 1848 al marzo 1884*, in Id. *Questioni costituzionali. Volume complementare del corso di Diritto costituzionale*, Giuseppe Pellas, Firenze, 1885, p. 122.

33. Si avverte in questi anni l'esigenza di una trasformazione del sistema politico per avvicinarlo al modello bipartitico inglese in molti autori. Solo negli anni successivi il trasformismo si caricherà di significati negativi. Cfr. C. Satto, *op. cit.*, p. 224.

34. P. Villari, *Di chi è la colpa? O sia la pace o la guerra*, Zanetti, Milano, 1866.

35. Gli attestati di fedeltà alla Corona non mancarono nei mesi precedenti. Depretis pro-

divenuto, più che impopolare, odioso, per la severità con cui aveva proceduto in materia di finanza»³⁶. Ancora una volta ago della bilancia innanzi alle difficoltà del sistema, il sovrano esercitò la sua prerogativa scegliendo come Presidente del Consiglio una figura che non poteva, in effetti, contare ancora su una maggioranza alla Camera.

La Sinistra, per la prima volta, conquistava dunque la guida del paese, non in seguito a un'elezione, ma con il sostegno in aula di una parte della Destra tosco-emiliana avversa a Minghetti. Solo in seguito gli elettori furono consultati, consentendole di ottenere la maggioranza. Iniziava quella fase della vita parlamentare indicata, in particolare dopo il 1882, come "trasformismo", termine con il quale si voleva indicare una degenerazione della vita parlamentare, segnata da continui cambiamenti di maggioranza, corruzione elettorale, clientelismo e ingerenze nella pubblica amministrazione³⁷. Eppure, a questa nuova stagione corrispose un deciso rafforzamento delle istituzioni rappresentative³⁸.

Sul piano della forma di governo si registrò anche un'importante innovazione. Si trattò dell'approvazione del Regio decreto del 25 agosto 1876, n. 3289, con cui furono regolati tanto il Consiglio dei Ministri quanto la figura del Presidente del Consiglio, con l'intento di garantire unitarietà dell'indirizzo politico governativo³⁹. Era un importante cambiamento istituzionale, che rispondeva a un'inderogabile esigenza di ordine⁴⁰. Apparente segnale di distacco del governo dall'area d'influenza della Corona, si trattò soprattutto di una reazione alla 'ministerializzazione' dei governi. Era questo un fenomeno

nunciò nell'ottobre del 1875 un celebre discorso nel quale espose il suo programma di governo. In esso vi era un'espressa dichiarazione di fedeltà alla monarchia sabauda nella figura del «Re galantuomo», e il rifiuto di ogni estremismo. Cfr. *Discorso pronunciato dall'on Agostino Depretis al banchetto offertogli dagli elettori di Stradella il giorno 11 ottobre 1875*, in A. Depretis, *Il programma del ministero Depretis*, Tip. Barbera, Roma, 1876, pp. 45-60.

36. G. Arangio Ruiz, *op. cit.*, p. 292.

37. Non si possono non ricordare le parole di denuncia di Carducci sul periodico *Don Chisciotte*: «Trasformismo, brutta parola a cosa più brutta. Trasformarsi da sinistri a destri senza però diventare destri e non però rimanendo sinistri. Come nel cerchio dantesco de' ladri, non essere più uomini e non essere ancora serpenti; ma rettili sì e rettili mostruosi nei quali le due immagini si perdono, e che invece di parlare ragionando sputano mal digerendo».

38. Lo riconoscerà quarant'anni dopo Benedetto Croce: cfr. *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Laterza, Roma-Bari, 1973, pp. 13-27.

39. Questo atto riprendeva il contenuto del regio decreto 28 marzo 1867, n. 3629 voluto da Ricasoli e poi però revocato da Rattazzi con il regio decreto 28 aprile 1867, n. 3664.

40. L'intento ordinativo nei confronti dell'azione dei ministri emerge con evidenza dalla formulazione dell'art. 5: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri rappresenta il Gabinetto, mantiene l'uniformità nell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, e cura l'adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col Parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese».

Chiede conto della esecuzione delle deliberazioni prese in comune dai consiglieri della Corona, e riceve comunicazione delle circolari, manifesti e relazioni di ciascun Ministro che impegnino l'indirizzo del Governo, e dell'Amministrazione generale, che per le stampe debbano essere recate a cognizione del Pubblico».

frutto del carattere eterogeneo della loro composizione, che rendeva difficile l'azione del potere esecutivo allorché uno dei ministri assumeva un proprio orientamento autonomo.

Si accompagnarono numerose conquiste politiche e legislative compiute nel nome del progresso civile e costituzionale. Oltre alla riforma elettorale del 1882, che segnò un deciso passo in avanti verso la democratizzazione del regime liberale⁴¹, sono da ricordare l'abolizione del corso forzoso nel 1881⁴², la soppressione della tassa sul macinato nel 1884, l'introduzione delle prime disposizioni contro gli infortuni sul lavoro, il riconoscimento delle società di mutuo soccorso nel 1886, le prime norme contro lo sfruttamento del lavoro femminile e minorile. Eppure, nonostante l'ampiamiento della base elettorale, si rafforzò la percezione di un distacco tra l'opinione pubblica e il parlamento alimentando quello che oggi definiremmo un *deficit* di rappresentatività.

3. Critica e riforma del parlamento

Sull'allontanamento tra il parlamento e il paese pesò notevolmente lo sviluppo di una vera e propria corrente di pensiero che condannava le forme assunte dalla rappresentanza parlamentare e l'andamento della contesa tra i partiti. Già prima degli anni ottanta erano apparsi scritti polemici, spesso di matrice democratica, verso la classe politica e la frammentazione partitica. Quest'ultima era ritenuta la causa di una debolezza intrinseca dei governi, sempre costretti a mediare tra Camera e Corona, perché prigionieri del meccanismo della «doppia fiducia»⁴³. Si trattava in genere di scritti che confidavano in una possibile trasformazione delle istituzioni unitarie⁴⁴, magari tra-

41. Preceduta nel 1877 dalla "Legge Coppino" che aveva portato a cinque anni le scuole elementari rendendole gratuite e che aveva elevato l'obbligo scolastico a tre anni.

42. Reintrodotto però già nel 1887.

43. F. Rossi, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001, pp. 25-27.

44. Cfr. P. Villari, *Libertà o anarchia*, in «Il Politecnico», 4, III, 1864, pp. 429-445; R. Bonghi, *I partiti politici nel Parlamento italiano*, in «Nuova Antologia», 1, I, 1866, pp. 5-29; A. Scialoja, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia e del come potrebbero sorgere*, in «Nuova Antologia», 1, V, 1870, pp. 54-88; S. Jacini, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866. Lettera agli elettori di Terni del loro deputato S. Jacini*, Civelli, Firenze, 1870; G. Guerzoni, *Partiti vecchi e nuovi in Parlamento*, Le Monnier, Firenze, 1872. Questi lavori sono stati analizzati in C. Satto, *op. cit.*, pp. 219-240. Non si possono poi non ricordare gli scritti di Francesco De Sanctis. Si veda la raccolta: F. De Sanctis, *I partiti e l'educazione della nuova Italia*, a cura di N. Cortese, Einaudi, Torino, 1970. Ma anche C. Alfieri di Sostegno, *L'Italia liberale. Ricordi considerazioni avvenimenti di politica e di morale*, Le Monnier, Firenze, 1872. E ancora gli scritti dei "meridionalisti" su la *Rassegna settimanale*, fondata da Franchetti e Sonnino nel 1878. Tra gli autori di questa rivista spicca Giustino Fortunato, impegnato nel sottolineare il divario tra paese reale e paese legale il cui frutto erano partiti dannosi, falsi e illogici: «Io credo che lo sfacelo de' partiti parlamentari, di cui siamo spetta-

mite un rinnovamento dei partiti secondo un presunto modello anglosassone. Tra questi lavori, non erano mancate nemmeno pubblicazioni di taglio giornalistico, rivolte direttamente all'opinione pubblica. Già all'indomani dell'unità era uscito *I moribondi del Palazzo Carignano* di Ferdinando Petruccelli della Gattina. A torto ritenuto un'opera antiparlamentare, il suo intento era di carattere pedagogico. Era lo stesso autore a dichiararlo apertamente quando scriveva che lo scopo del suo lavoro era indicare coloro di cui si poteva fare a meno "senza il minimo inconveniente" e coloro che invece "in ogni tempo faranno parte della rappresentanza italiana, di cui sono l'onore, la gloria, l'ingegno"⁴⁵.

Per Petruccelli della Gattina il parlamento era il luogo in cui si doveva concentrare tutta l'energia nazionale.

Si deve trovar quivi il pensiero di questa nazione, il segreto del suo movimento, il meccanismo della sua vita [...] In Italia esso esprime l'unità [...] Il Parlamento è il cuore che palpita ed indica in Europa che l'Italia una vive, pensa, parla, vuole, ed è pronta ad agire. Se il Parlamento italiano non esistesse, l'Italia una, per l'Europa, sarebbe un'utopia, un sogno, e forse un attentato da cospiratori [...] Sopprimete il Parlamento – questo crogiuolo della vita italiana – e l'Italia scompare [...] Esso è l'arca santa della nazione⁴⁶.

Con la nuova stagione politica inaugurata dalla Sinistra, ma soprattutto dopo la riforma elettorale del 1882, che aveva allargato il suffragio e introdotto lo scrutinio di lista, alla critica democratica degli insoddisfatti⁴⁷, iniziò ad accompagnarsi la critica di molti conservatori e moderati che in passato si erano riconosciuti nel modello inaugurato da Cavour. Molte opere pubblicate in quegli anni avevano un'elevata caratura intellettuale⁴⁸. Darne esau-

tori, la separazione che vieppiù si accentua fra il paese e la sua rappresentanza, il malessere che debilita la direzione suprema dello Stato, tutto è originato, quasi completamente da quel modo fittizio, nel quale da più anni, come prive del senso di vista, pare si aggirino, per effetto di equivoci senza numero, le classi dirigenti [...] E questa è appunto la causa di quel terribile scambio di corruzione, che passa con vece alterna tra eletti ed elettori». Di qui la necessità da lui avvertita di un nuovo partito di sinistra e di un nuovo partito conservatore. Si veda A. Blando, *La tentazione autoritaria. L'Italia liberale e il governo dei migliori*, in «Intrasformazione. Rivista di storia delle idee», 2, I, pp. 60-62. Un altro autore che affrontò il tema dei partiti diffusamente fu Rocco de Zerbi, che lamentava l'assenza di un partito conservatore e di un partito liberale, fondati su idee e non su persone come le fazioni, ma respingeva il modello anglosassone perché non rispondente alla realtà italiana e si dichiarava favorevole alle coalizioni. Cfr. R. De Zerbi, *I partiti politici dal 1870 al 1875*, in Id., *Scritti politici*, Gennaro DeAngelis e F., Napoli, 1876, pp. 89-138.

45. F. Petruccelli della Gattina, *I moribondi del Palazzo Carignano*, F. Perelli, Milano, 1862, pp. 14-15.

46. Ivi, pp. 245-247.

47. L. Zini, *Dei criteri e dei modi di governo della sinistra nel Regno d'Italia*. Lettere e note, Zanichelli, Bologna, 1880.

48. Prese in questi anni anche il via un vero e proprio genere letterario, di un certo successo, il cosiddetto «romanzo parlamentare», di ambientazione romana, che narrava la corruzione della politica nazionale. Ricordiamo Matilde Serao, Francesco Domenico Guerrazzi, Ettore Socci, Luigi Gualdo, Achille Bizzoni, Guido Anton Barrili, Enrico Castelnuovo, Luigi

stivamente conto sarebbe in questa sede impossibile⁴⁹. Tra i contributi più noti possiamo ricordare il saggio di Marco Minghetti del 1881 sui partiti e l'amministrazione, che tratteggiava i difetti della forma di governo italiana⁵⁰. Essa, secondo l'autore, aveva di necessità indole di governo di partito, quindi alcuni vizi inevitabili, ma altri mali erano invece accidentali e pertanto rimediabili⁵¹. Lo scritto non era, nelle intenzioni e diversamente da altri che

Marrocco Diprima, Carlo Del Balzo, Federico De Roberto, Gabriele D'Annunzio. Nel primo decennio del '900 non mancarono addirittura film del cinema muto: *Come si fa un candidato* del 1909, *Il deputato* sempre del 1909, *Barillot si porta deputato* del 1911,

49. Tra i primi a tracciare un ritratto irrecuperabile del parlamento va ricordato: R. Bonghi. *La diagnosi del Paese e del Parlamento*, in «Nuova Antologia», 43, XIV, 1879, pp. 334-363. Sulla rappresentanza qualche anno dopo egli scriverà: «I sistemi elettivi sono stati, escogitati per mettere a capo del governo del comune, della provincia, dello Stato, uomini che *rappresentino* la totalità degli abitanti del comune, della provincia, dello Stato; onde appunto son detti delegati loro. Ma in verità essi questa totalità non la rappresentano mai; e il naturale, necessario sviluppo di tali sistemi è questo, ch'essi ne rappresentino minoranze scarse e via via meno pregevoli. Il valore rappresentativo dell'eletto va in realtà scemando; e potrebbe poscia diventare nullo. Intanto, i modi stessi dell'elezione son causa, che il carattere dell'eletto e dell'elettore si corrompa e scada. Qui dunque, abbiamo due conclusioni impreviste: l'una è che l'elezione sola non basta a dare una rappresentanza del paese, comunque il corpo elettorale sia composto o numeroso; l'altra è che l'elezione è per sé considerata un strumento non adatto a migliorare e rinvigorire l'indole del cittadino. Chi *a priori* l'avrebbe immaginato? Non avrebbe detto chi si sia, che una società sarebbe dovuta diventare ottima con ciò solo, che era messa in grado di mirare continuamente all'ottimo e di eleggere gli ottimi?». Cfr. R. Bonghi, *Una questione grossa: la decadenza del regime parlamentare*, in «Nuova Antologia», 75, XVIII, 1884, pp. 489-490. Questo testo merita di essere ricordato poiché segna un importante mutamento nelle sue posizioni rispetto ai precedenti lavori. È forte, e dichiarata, l'influenza dello scritto *La démocratie et le régime représentatif* di Adolphe Prins del 1884. In quest'opera si faceva discendere la degenerazione del parlamentarismo dall'individualismo e atomismo proprio delle società moderne; e si avanzava una ipotesi di ricostruzione delle istituzioni su base corporativa. Ma questa posizione, pur ampiamente dibattuta all'epoca, non trovò mai sponda nella giuspubblicistica italiana. Cfr. E. Cuomo, *Critica e crisi del parlamentarismo (1870-1900)*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 105 e ss.

50. Di ispirazione simile uno studio di Giorgio Arcoleo nel quale questi proponeva la sua ricetta per avere un governo organico e stabile sul modello inglese che invece era il prodotto di una tradizione storica. Cfr. G. Arcoleo, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Jovene, Napoli, 1881, pp. 57-59.

51. Al di là del lavoro comparativo compiuto dall'autore, resta l'occasione che aveva spinto Minghetti a cimentarsi nell'opera, e cioè un intervento pubblico di Francesco De Sanctis, di cui si riportano virgolettate le dichiarazioni in un pubblico comizio del 1880 a Foggia: «Scrissi alcune pagine in un giornale intitolato "Il Diritto", e di questa pagine l'onorevole Minghetti si fece arma contro la sinistra. Egli s'impiccoliva; egli non si pose a quell'altezza dalla quale io lo guardavo... Io guardavo ad uno stato morbosissimo d'Italia e ne facevo la diagnosi. E il morbo è questo, che abbiamo l'audacia e la violenza dei pochi e l'indifferenza dei molti, questo è lo spettacolo che ci danno i popoli nei tempi della decadenza o della stanchezza. Gli onesti si disgustano. I patrioti si ritirano. La fede nelle patrie sorti s'indebolisce. E in mezzo all'accasciamento e all'apatia elettorale assisti al tripudio osceno delle passioni e degli interessi più volgari». Cfr. M. Minghetti, *I partiti politici e la pubblica amministrazione (1882)*, Cappelli, Rocca san Casciano, 1969, pp. 46-47.

Il Parlamento italiano tra parlamentarismo e antiparlamentarismo (1848-1918)

lo seguirono negli anni successivi, direttamente antiparlamentare⁵², ma il suo successo contribuì a diffondere l'opinione dell'inemendabilità del parlamento italiano. Celebre è poi l'opera del giornalista conservatore e positivista Pasquale Turiello, *Governo e governati*, che nel 1882 rincarò la dose individuando la colpa originaria della decadenza istituzionale nella "scioltezza eccessiva" degli italiani, soprattutto dei meridionali, che si era ripercossa sul parlamento. In un passo del *Proemio* alla seconda edizione del 1889, egli identificava due diversi principi d'autorità: da un lato, il sovrano che era diventato «sempre più la massima guarentigia pratica che rimanga contro le forme nuove di cui si vestono oggi la violenza e l'assolutismo, ed in cui tentano di risorgere», dall'altro, «nei paesi governati da Camere con autorità assoluta», i ministri parlamentari, «cotesti sovrani improvvisati», che «quasi mai non possono salire il loro trono che dopo che sia stata fiaccata in essi la loro fibra precedente da lunghe adulazioni e piaggerie, verso deputati che essi stimano meno di sé: e, che questi deputati stessi non possono reggersi, se non piegandosi a diuturno servizio verso gli elettori». Per questa ragione Turiello riteneva che il re rappresentasse l'unica possibile difesa «contro le forme rozze delle sette oppressive, gesuitiche o radicali, contro le assemblee prepotenti, contro la cortigianeria volgare de' politicanti tuttodì adulatori delle plebi, dopo tramontati i cortigiani e gli adulatori delle corti»⁵³.

L'opera più interessante in questo periodo fu comunque la *Teorica dei governi e governo parlamentare* del giovane Gaetano Mosca, pubblicata nel 1884, in cui per la prima volta era proposta la riflessione realista sulla classe politica, che segnerà tutto il suo successivo impegno di studio sulla forma di governo parlamentare, sino al celebre ripensamento, a favore del parlamento e dei suoi meriti, contenuto nel discorso pronunciato in Senato nel 1925 innanzi al governo di Mussolini.

Nelle pagine della *Teorica* spicca come centrale il tema della rappresentanza. Il ragionamento muove da una pregiudiziale nei confronti della democrazia radicale. L'idea stessa di un popolo che si autogoverna era per Mosca

52. Critiche al governo costituzionale in un'ottica di rinnovamento le ritroviamo ancora in L. Palma, *Il governo parlamentare alla prova*, in «Rassegna di scienze sociali e politiche», 1, I, 1883, pp. 13-20. Palma descriveva l'ordinamento italiano insistendo ancora sul ruolo della Corona come già aveva fatto anni prima: «Gl'inglesi odierni, e dietro a loro, in senso ancora più democratico i belgi e potremmo dire gl'italiani, concepiscono lo Stato come un organismo di popolo, in cui il potere legislativo è conferito collettivamente al Re e alle Camere; l'esecutivo parrebbe essere attribuito al Re, ma di fatto è determinato dalla rappresentanza diretta del popolo; e il monarca colla prerogativa, in Italia di composizione del Senato, da per tutto di scioglimento della Camera dei deputati, di nomina dei ministri, di approvazione dei regolamenti e dei decreti, degli atti di grazia, coll'influenza morale che gli conferisce la sua alta posizione al di fuori e al di sopra dei partiti, è piuttosto, o dovrebbe essere, il coordinatore e il moderatore degli altri poteri o degli organi varii del potere legislativo, esecutivo e giudiziario». Ivi, p. 14.

53. P. Turiello, *Governo e governati in Italia: fatti*, Seconda edizione rifatta, Zanichelli, Bologna, 1889, pp. 12-13.

inaccettabile. Ciò avrebbe determinato la perdita di ogni necessaria distinzione tra governanti e governati e ne sarebbe stato svuotato il ruolo normalmente svolto dalla classe politica. La critica di Mosca andava però oltre, si volgeva contro i regimi parlamentari, caratterizzati dal rapporto tra gabinetto e camera elettiva, estromettendo dalla sfera politica la Corona e il Senato. Non si ritrova in queste pagine alcun sentimento di nostalgia verso la monarchia, ma piuttosto la messa in discussione della ricostruzione formalista secondo cui la legittimazione del governo sarebbe dovuta dipendere, seppure indirettamente, dalla libera scelta dei rappresentanti da parte degli elettori⁵⁴. Coerentemente con l'idea di classe politica, infatti, Mosca sottolineava come fosse sempre le «minoranza organizzata» a imporsi sulla «maggioranza disorganizzata».

Chiunque abbia assistito ad un'elezione sa benissimo che *non sono gli elettori che eleggono il deputato, ma ordinariamente è il deputato che si fa eleggere dagli elettori*: se questa dizione non piacesse, potremmo surrogarla con l'altra che sono i suoi amici che lo fanno eleggere⁵⁵.

A giudizio di Mosca, l'illusione democratica dissimulava la realtà del regime parlamentare, dove il governo, impegnato a costruire una solida maggioranza che lo sostenesse in parlamento, tendeva sempre ad assecondare le forze sociali dominanti con il favoritismo e l'arbitrio, allo scopo di concentrare una quota di potere amplissima.

Ancora però in queste pagine non si può parlare di antiparlamentarismo vero e proprio. Mosca, piuttosto, sembrava mettere in guardia contro le idealizzazioni della rappresentanza e della partecipazione popolare, che non può essere mai veramente libera. Pertanto egli era contrario a ogni forma di allargamento del suffragio, che inevitabilmente avrebbe favorito un ulteriore scadimento della classe politica⁵⁶.

Mosca non fu l'unico studioso di diritto pubblico a scrivere in questi anni su questi temi. Molti altri si concentrarono sui mali del governo parlamentare e sulle possibili soluzioni. Esempari sono alcuni lavori giovanili di Vittorio Emanuele Orlando, come il saggio del 1881 intitolato *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer*. In queste pagine il giurista siciliano si concentrava sul valore esplicativo della classificazione delle forme di governo e, nel tentativo di superare lo schema aristotelico, ne proponeva un uso differente che tenesse conto delle forze sociali da cui il governo dipendeva. Sulla base di questa premessa egli osservava come ogni organismo sociale

54. Cfr. C. Martinelli, *L'organizzazione del potere in Gaetano Mosca*, in «Giornale di storia costituzionale», 17, IX, 2009, pp. 177-205.

55. G. Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare* in G. Sola, a cura di, *Scritti politici di Gaetano Mosca*, vol. I, Utet, Torino, 1982, p. 476.

56. M. Fioravanti, *Gaetano Mosca e Vittorio Emanuele Orlando, due itinerari paralleli (1881-1897)*, in Id., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello stato e della costituzione tra otto e novecento*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 187.

si fondava su tre principi benefici: il consenso dei cittadini che costituiva l'elemento popolare, il governo «di taluni per ingegno, per sapere, per attitudini, superiori agli altri», che era l'elemento aristocratico; e «l'idea fondamentale e vitale dell'unità dello Stato porta seco direttamente il concetto del monarca»⁵⁷. Poiché ognuno di questi elementi tendeva a prevalere, la grandezza di uno Stato dipendeva, secondo Orlando, dal loro equilibrio armonico, che si realizzava proprio nel governo rappresentativo: «Senonché come tutti gli organismi delicati, il sistema rappresentativo spesso funziona male, si ammala e deperisce»⁵⁸.

I segni del malfunzionamento desteranno in Orlando grande preoccupazione fino a spingerlo ad approfondire le critiche al parlamentarismo in uno scritto del 1884 dal titolo *La decadenza del sistema parlamentare*. In quel lavoro, Orlando non negava la gravità della situazione politica italiana, ma s'interrogava sulle ragioni per cui essa fosse imputata proprio al governo parlamentare. A suo giudizio la questione andava considerata scientificamente, in modo indipendente dalle sue «manifestazioni particolari e morbose»⁵⁹.

Si chiedeva Orlando, quando una forma di governo funziona secondo le attese? «Quando le varie istituzioni politiche sono l'effetto di una evoluzione storica, regolare e continua»⁶⁰. Ciò era avvenuto in Inghilterra, per cui il «tipo completo» di regime parlamentare da studiarsi scientificamente doveva essere quello. I critici del parlamentarismo, Bonghi e Mosca, non ne avevano tenuto conto e si erano erroneamente dedicati a studiare l'Italia, dove quella forma di governo era stata trapiantata. Questo approccio li aveva spinti a ritenere «il Governo parlamentare un complesso di formule vuote e smilze le quali, se hanno un certo valore in astratto, in realtà non fanno che ingenerare confusione e mali»⁶¹.

Un simile atteggiamento, secondo Orlando, conduceva all'erronea convinzione di ritenere che il bene o il male di una nazione potessero dipendere solo dalla forma di governo, quando occorrerebbe «porre assai più fiducia negli uomini anziché nei sistemi»⁶². Se la decadenza della nazione non dipendeva dalla forma di governo, occorreva tuttavia riconoscere come essa potesse influenzarne lo sviluppo storico. Così «il governo parlamentare, grazie alla sua elasticità, aveva «dato agio, modo e possibilità alle tante, varie, gravissime forze disordinate, che travagliano la società odierna, di coesistere, evitando, per quanto è stato possibile, quegli scoppi che ne sarebbero

57. V.E. Orlando, *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer*, in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati a sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 564.

58. Ivi, p. 565.

59. V.E. Orlando, *La decadenza del sistema parlamentare*, in Id., *Diritto pubblico generale*, cit., p. 591.

60. *Ibidem*.

61. Ivi, p. 592.

62. Ivi, p. 592.

derivati»⁶³. Non si trattava pertanto di formule vuote e prive di valore pratico: «chi questo rimprovera dimentica che quattro quinti delle persone le quali in Italia si occupano di politica credono alla legittimità di quelle formule, e anche chi le combatte, dà loro importanza, né le ritiene nome vano». Affermare che il potere sovrano derivava dalla volontà del popolo era sicuramente una finzione giuridica, ma «dove ne andrebbe l'autorità e l'efficacia di un'azione governativa senza questa finzione»⁶⁴?

Orlando osservava anche che il governo parlamentare non teneva lontani i «buoni» dalla vita politica. Anzi, conduceva a capo della cosa pubblica tutte le forze vive della nazione⁶⁵. Non mancava nemmeno una difesa del trasformismo:

Per via di transazioni ed equivoci si son visti tornare in onore dei principi di Governo propri di un partito ed attuati da una frazione di un altro. Così due minoranze formarono la maggioranza; e i voti dell'una servirono di sostegno agli uomini dell'altra. Ma, ciò malgrado, questa transazione permise un diverso indirizzo politico che il Bonghi, se completamente non approverà, troverà certo preferibile a quello anteriore: e questo mutamento, se apertamente e direttamente avesse dovuto verificarsi, non so davvero quando mai ciò sarebbe accaduto⁶⁶.

Nella parte finale del saggio, Orlando avanzava alcune considerazioni premonitrici sia dei futuri sviluppi del suo pensiero, sia delle concrete evoluzioni politiche del sistema. Egli osservava come cosa «mirabilissima» il fatto che le moltitudini si assoggettino a un solo uomo sia esso un despota o un presidente del consiglio e che «si rassegnino volenterose alle varie e minutissime prescrizioni amministrative, prestino obbedienza alle leggi e rispetto ai magistrati: che siano insomma *sudditi* in opposizione ad un *Governo*»⁶⁷. Ciò avveniva per lo spirito tradizionale di soggezione all'autorità del governo, che anche in Italia esisteva. Nessuna base, invece, aveva nella tradizione il governo parlamentare⁶⁸, ma era altrettanto vero che nessun vantaggio ne sarebbe venuto a togliere alla Camera il potere di costituire l'esecutivo.

Dov'è quella forza sociale così piena e cosciente di sua energia da poter bastare a tanto compito? Non vi è da sperare che in un *Deus ex machina*: cioè in un uomo di così incontrastata superiorità, di così indomabile volere da stringere con mano di ferro il timone dello Stato, e far sentire energicamente su tutti l'esistenza di un'azione governativa, e ricostituire su basi più salde lo Stato italiano. Di ciò pur troppo non si vede ancora cominciamento alcuno⁶⁹.

63. Ivi, pp. 593-594.

64. Ivi, pp. 594-595.

65. Ivi, p. 595.

66. Ivi, p. 596.

67. Ivi, p. 598.

68. Ivi, p. 599.

69. Ivi, p. 599. In merito a questo passaggio si può ricordare come commemorando Crispi al Teatro San Carlo di Napoli, il 4 ottobre 1923, Orlando ricorderà: «Mentre la storia

Il Parlamento italiano tra parlamentarismo e antiparlamentarismo (1848-1918)

Seguirà la celebre svolta con la pubblicazione nel 1886 dei suoi *Studi giuridici sul governo parlamentare*, che si poneva come obiettivo di dare una stabile sistemazione teorica al governo parlamentare per metterlo al sicuro dalle vicende politiche. Negli studi condotti sino a quel momento, osservava Orlando:

si risale a critiche generali, si accusa l'organismo medesimo nei suoi elementi costitutivi, e l'accusa è tanto più grave, in quanto si sostiene l'intrinseca inettitudine di quella forma di reggimento a provvedere ai fini generali e particolari dello Stato. Qui la preoccupazione politica, più o meno fondata, si sostituisce alla valutazione giuridica; dall'esame di uno stato di fatto si deduce l'insufficienza del diritto⁷⁰.

Al contrario:

la migliore confutazione che si possa opporre alla tendenza ostile al governo parlamentare sia quello studio giuridico invocato nel principio del presente lavoro. Tanto compito noi ci siamo proposti, e questi *studii* avranno pienamente raggiunto il loro scopo qualora fossero ritenuti un modesto ma coscienzioso contributo ad una intellesione più giuridicamente vera del governo parlamentare⁷¹.

Conclusione dell'applicazione di questo metodo sarà l'elaborazione della teoria giuridica del governo di gabinetto⁷².

4. Crispi e la verticalizzazione del potere

A Depretis, che aveva fatto del trasformismo una tecnica di governo, seguirà Francesco Crispi⁷³, che, per costruire l'unità del paese contro le sue divisioni, punterà invece sullo statalismo e sulla verticalizzazione del potere,

dell'Italia settentrionale e centrale è principalmente di Comune, gloriosa senza dubbio, l'altra, quella dell'Italia meridionale, non meno gloriosa, è esclusivamente storia di Stato», è «lo spirito del Mezzogiorno che irrompe con Crispi nel governo della nuova Italia»; «Perciò la visione dell'unità statale Crispi ebbe così pronta, così completa e così definitiva, come nessun altro ebbe maggiore»; Orlando nel riferirsi a Crispi non esita a parlare di «onnipotenza dittatoriale» necessaria alla salvezza del popolo italiano: «Vi sono uomini di governo per la vita ordinaria dei popoli, ve ne sono per le grandi ore tragiche o decisive: quando esse scoccano, l'uomo predestinato arriva, malgrado tutti, e qualche volta, malgrado se stesso». Cfr. V.E. Orlando, *Crispi. Con documenti inediti e in appendice uno studio su l'eloquenza di V.E. Orlando di Vincenzo Carboni*, Gaetano Priulla, Palermo, 1924?, pp. 31-32.

70. V.E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886), in Id., *Diritto pubblico generale*, cit., p. 349.

71. Ivi, p. 351.

72. Non è certo l'unico a farsi sostenitore in questi anni del governo di gabinetto. Cfr. D. Zanichelli, *Del governo di gabinetto*, Zanichelli, Bologna, 1889.

73. Ecco un suo efficace ritratto: «Un giorno io domandava a Crispi: Siete voi Mazziniano? – No, mi rispose egli – Siete voi Garibaldino? – Neppure, egli replicò – E chi siete voi dunque – Io sono Crispi». Cfr. in F. Petrucci della Gattina, *I moribondi del Palazzo Carignano*, cit., p. 210.

a beneficio del Governo del Re⁷⁴. Come ha scritto Silvio Lanaro «Crispi è l'unico uomo di Stato che abbia mostrato di possedere tutte le doti del leader carismatico, dalla forte tensione ideale all'aspirazione disinteressata, dall'alto sentimento di sé alla consonanza spontanea con la nazione»⁷⁵. Si farebbe però un torto ad attribuirgli sentimenti grettamente antiparlamentari. Indubbiamente Crispi era ben consapevole dei problemi del regime parlamentare in Italia. Basti qui ricordare un suo intervento nella discussione sui moti causati dalla tassa sul macinato, in cui denunciava la mancanza di un *leader* di partito, come avveniva in Inghilterra dove «si sa che Gladstone è il capitano delle idee del progresso, e D'Israeli il capitano delle idee conservatrici; sicché quando uno dei due partiti vince e l'altro soccombe, si sa chi deve andare al potere». Nel parlamento italiano, continuava Crispi, al contrario non si sapeva nemmeno che cos'era la Destra e chi ne erano i capi⁷⁶.

Ciò malgrado, egli non escludeva un più sano esercizio della funzione parlamentare, come traspare con forza dalle parole pronunciate al momento della sua elezione alla Presidenza della Camera nel novembre 1876. Erano, queste, una celebrazione del confronto che nell'aula parlamentare poteva avvenire, dove egli dichiarava di veder non distinti partiti, ma «uomini devoti al bene della patria comune»:

Nello agitarsi e contrapporsi dei vari pensieri e propositi in questa Camera, io ravviserò il fecondo affaticarsi del maggior senno italiano; e dalla copia e dal cozzo delle idee, io vedrò con soddisfazione scattare la scintilla animatrice delle grandi riforme.

Quando però ritenne che i suoi imperativi superiori di patria e progresso fossero stati traditi, la soluzione di Crispi fu di puntare decisamente sull'esecutivo quale unico motore della nazione e sullo Stato come istituzione totale contro la frammentazione. E soprattutto sulla monarchia come incarnazione della statualità nella sua continuità storica. La presa di posizione in favore della monarchia era stata tra i primi gesti rilevanti del Crispi parlamentare dopo l'unificazione. Il suo allontanamento definitivo dal partito mazziniano era avvenuto con la pubblicazione del celebre opuscolo di risposta alle accuse di opportunismo rivoltegli da Mazzini, *Repubblica o monarchia*, che riprendeva la sua altrettanto nota dichiarazione alla Camera dei deputati del 7 maggio e del 18 novembre 1864: «La monarchia è quella che ci unisce, la repubblica ci dividerebbe»⁷⁷. La sua scelta era stata condivisa da altri espo-

74. A. Barbera, *Il Governo parlamentare dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in Aa.Vv., *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia, 1861-1890*, Bononia University Press, Bologna, 2010, p. 64.

75. S. Lanaro, *L'Italia nuova. Identità e sviluppo 1861-1988*, Einaudi, Torino, 1988, p. 152.

76. *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, Sessione del 1867, 25 gennaio 1869*, p. 8965.

77. *Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, Sessione 1863-1864*, p. 4181 e p. 6760.

nenti della Sinistra e corrispondeva a una diversa disposizione nei confronti della Corona, che segnò l'avvio di una serie di liturgie unitarie intorno alla figura del Re⁷⁸.

La personalizzazione del potere è la manifestazione più tipica della regalità, opposta al potere delegato, invisibile, irresponsabile che si era affermato con i sistemi rappresentativi elitari tra Otto e Novecento. Il tentativo di Crispi fu però di rinnovare questo schema, di concentrare il potere nella sua persona, non solo con uno stile risoluto, ma anche attraverso la creazione del mito di sé stesso⁷⁹. Lasciando invece al sovrano una funzione unificante residuale a livello simbolico. È, del resto, in questi anni che si tentò, riuscendovi solo in parte, di costruire l'immagine di una monarchia estranea alla lotta politica, che, dopo aver svolto una funzione unificante nel Risorgimento, ora si ritraeva dall'agone per incarnare la statualità e l'unità della nazione nel tempo. Alla sua morte, nel 1878, Vittorio Emanuele II fu tumulato, nonostante il suo diverso desiderio, nel Pantheon di Roma, mentre il suo successore non seguì più la numerazione dei re sabaudi, assumendo il nome di Umberto I, proclamando, con una formula che riecheggia significativamente quelle antiche celebranti la continuità del potere regale: «Italiani, il Vostro primo Re è morto. Il suo successore vi proverà che le Istituzioni non muoiono».

Lo Stato, nella sua forma monarchica, doveva allora essere, per Crispi, sopra di tutto, ma in particolare sopra la Camera e le sue divisioni. Era necessario svuotare l'organo rappresentativo di ogni carica conflittuale. Il mandato dei deputati doveva essere esclusivamente legislativo e non politico; le differenze andavano annullate nella "rappresentanza della nazione", per ricostituirsi in aula solo in termini di maggioranza e opposizione intorno all'azione di governo. Partiti e parlamento erano immaginati come una "funzione di governo". Di qui il deciso rifiuto del trasformismo e l'idea di un bipartitismo perfetto che si definisse intorno all'indirizzo politico del Gabinetto e a un Presidente del Consiglio capace di imporsi. Di qui, infine, l'idea di un ridimensionamento dell'assemblea in favore di un esecutivo forte, genuino interprete del senso dello Stato.

Sul piano del pensiero giuridico, la centralità crispina dello Stato e della sua sovranità trovarono eco nella svolta orlandiana con la penetrazione del "metodo giuridico" che, come acutamente scriveva Mosca, rispondeva all'esigenza di «sottrarre il diritto costituzionale alla pressione dei partiti, ossia alle varie correnti e forze politiche». Ciò avveniva però contraddicendo i sostenitori del metodo storico-politico, cui lo stesso Mosca si poteva ascrivere, che, non ritenendo possibile una simile purificazione del diritto costituzionale, cercavano piuttosto di «ottenere il miglior equilibrio giuridico di queste forze, che è possibile attuare grazie la presente forma di governo

78. F. Luciani, *La Monarchia popolare. Immagine del re e nazionalizzazione delle masse negli anni della Sinistra al potere (1876-1891)*, in «Cheiron», XIII, p. 141.

79. S. Lanaro, *L'Italia nuova. Identità e sviluppo 1861-1988*, cit., p. 153.

rappresentativo»⁸⁰. Tutti però sembravano concordi nello sforzo di consolidare piuttosto che abbattere le istituzioni rappresentative unitarie.

Queste idee presero forma con l'azione di Crispi come Presidente del Consiglio, tanto da segnare una fase nuova nella vicenda parlamentare italiana. Due momenti distinti si possono individuare nella sua parabola al potere. Il primo che va dal 1887 al 1891, nel corso del quale due diverse compagini di governo si susseguirono. Il secondo, successivo ai ministeri di Rudinè e Giolitti, che va dal 1893 al 1896. Anche in questo caso con un cambio di formazione ministeriale. Repressione e riforme, furono le parole d'ordine crispine⁸¹. Repressione di ogni opposizione nel nome dell'unità nazionale e riforme guidate da un sincero progressismo positivista.

Cosa caratterizzò lo "stile" di governo di Crispi? Molti giudizi positivi e negativi si sono succeduti nel tempo. A noi in particolare interessa quello che lo ha definito come una dittatura parlamentare convertitasi in dittatura personale⁸², con ciò riferendosi a un atteggiamento disinvolto nell'avvalersi delle prerogative regali nel prorogare i lavori parlamentari, con chiusure di sessioni e con l'uso dello scioglimento, accentuando il legame del governo con la Corona, a discapito del confronto con la Camera⁸³. Il modello di Crispi era Bismark, di cui ammirava la dedizione di statista, ma che imitò anche nei modi e nell'aspetto. Il fine giustifica i mezzi. È questa forse la caratteristica più rilevante delle sue scelte politiche, che lo spinse ad accrescere significativamente la sua posizione istituzionale di Presidente del Consiglio, assumendo anche la titolarità del ministero dell'Interno e per i primi due esecutivi anche quella degli Esteri⁸⁴. Certo è che, salito al potere, egli finì per vedere nel parlamento un ostacolo al suo progetto più che una risorsa, benché, pure per cultura, non fu in grado, o non volle mai liberarsene completamente.

La svolta crispina finì per essere una svolta autoritaria⁸⁵. Il secondo triennio di governo seguì gli scandali bancari che minarono ulteriormente il rispetto verso la Camera dei deputati. La nuova stagione politica si caratte-

80. G. Mosca, *Appunti di diritto costituzionale*, Società editrice libraria, Milano, 1908., p. 7. Sul punto si veda M. Fioravanti, *Gaetano Mosca e Vittorio Emanuele Orlando, due itinerari paralleli (1881-1897)*, cit., 2001, pp. 183-184.

81. A. Blando, *op. cit.*, p. 64.

82. G. Maranini, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Corbaccio, Milano, 1995, p. 205.

83. P. Colombo, *Gli esecutivi monarchici nella svolta di secolo: dalla 'dittatura parlamentare' di Crispi al primo dopoguerra*, in S. Rogari, *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze University Press, Firenze, 2006, p. 158.

84. Crispi non aveva nascosto la sua ammirazione per la dittatura di Garibaldi in Sicilia: «la dittatura con tutti i benefici senza i suoi vizii, l'unità del potere illuminata dalla pubblica opinione, la sovranità della nazione senza violenze e senza i travimenti della passione». Cfr. F. Crispi, *Giuseppe Garibaldi*, in «Nuova Antologia», XVII, 63, 1882, ora in F. Crispi, *Scritti e discorsi politici di Francesco Crispi (1849-1890)*, Unione cooperativa editrice, Roma, 1890, pp. 635-643.

85. S. Lupo, *La decisione politica in Italia*, in «Meridiana», X, 29, 1997, pp. 26-27.

rizzò da subito per un ulteriore inasprimento della repressione sociale e per la politica di espansione coloniale. La caduta di Crispi, dopo Adua, sancì il fallimento del suo rifiuto di riconoscere la Camera come luogo di mediazione e di neutralizzazione dei conflitti. E segnò anche la fine di un'idea politico-costituzionale fondata sul governo forte, sia pure a Statuto inalterato.

Nel frattempo lo scandalo della Banca di Roma aveva esasperato i sentimenti popolari più radicali e le pulsioni più conservatrici. Il dibattito sul parlamentarismo riprendeva vigore in questo passaggio storico. Nuovi rimedi si immaginarono⁸⁶. Nel 1896 usciva la prima edizione degli *Elementi di scienza politica* di Mosca, il quale, riprendendo la sua critica al regime rappresentativo, sviluppò ulteriormente il concetto di classe politica. Questa volta, come altri dopo di lui, Mosca insistette sulla necessità di migliorarne la selezione attraverso un reclutamento che doveva avvenire non attraverso l'elezione, ma attraverso meccanismi di cooptazione basati sul merito.

5. Re protettore o re governante?

Alla stagione crispina seguì un periodo burrascoso di grande tensione politica e sociale, che culminò nel 1898 con i moti di Milano e con la violenta repressione del generale Bava Beccaris. Quattro gabinetti presieduti da di Rudinì si succedettero tra il 1896 e il 1898. Fu ancora la Corona a far sentire il suo peso all'apice di questa fase. Luigi Pelloux, generale di sicura fede monarchica, fu designato così Presidente del Consiglio. A ispirare tale incarico fu probabilmente il clima di sfiducia nei confronti delle dinamiche parlamentari, sempre più diffuso anche negli ambienti liberali. Ma non si trattava ancora di un intervento necessariamente antiparlamentare. Un'ipotesi avanzata di recente è stata che si volesse offrire una soluzione a una crisi temporanea, sia pure a costo di una particolare esposizione politica del sovrano⁸⁷. Proprio nel 1897 apparve il celebre *Torniamo allo Statuto* di Sonnino, con la sua invocazione di ripristino del modello del governo costituzionale tratteggiato dallo Statuto. Era uno scritto fortemente condizionato dalla contingenza politica, forsanche ingenuo nella sua volontà di trasparenza, ma non riducibile a una bieca volontà reazionaria.

Per Sonnino i mali del parlamentarismo non erano da attribuirsi «a difetti inerenti allo Statuto, nei suoi principi fondamentali», ma piuttosto alle «dottrine accessorie con cui si sono via via voluti interpretare ed esplicitare tali principi, alterandone e falsandone a poco a poco i concetti direttivi»⁸⁸. Il problema era dunque da ricercarsi nell'assoluta preminenza attribuita alla Camera dei deputati, che aveva usurpato il potere esecutivo, il quale, a sua

86. A. Aquarone, *L'Italia giolittiana*, il Mulino, Bologna, 1981, pp. 69-70.

87. P. Colombo, *op. cit.*, p. 163.

88. S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto*, in «Nuova Antologia», XXXII, 151, 1897, p. 9.

volta, aveva usurpato le prerogative della Corona, che invece incarnava l'interesse nazionale.

In un Governo fondato quasi totalmente sull'elezione manca nella alta direzione della cosa pubblica la rappresentanza dell'interesse collettivo e generale. Atto per atto predominano sempre gli aggregati di interessi personali o locali... Onde l'elemento elettivo apparisce meglio adatto a determinare l'indirizzo generale della legislazione e a sindacare l'azione del Governo, che non a governare, sia direttamente sia per delegazione⁸⁹.

La minaccia era rappresentata dal clericalismo e dal socialismo, «che lavora a idealizzare e intensificare il concetto di Stato, supremo rappresentante della collettività»⁹⁰. Occorreva recuperare una rigorosa separazione dei poteri, a discapito del cosiddetto governo di gabinetto, che poteva funzionare «dove numerosi e potenti organismi a base storica servono di freni e da guide al funzionamento delle istituzioni democratiche»⁹¹, ma non in Italia, dove, ora, addirittura, il Ministero, resosi «quasi indipendente dal Sovrano, ed avendone arrogate a sé le funzioni reali ed effettive nel nome della rappresentanza elettiva, ora vorrebbe rendersi indipendente dalla Camera, col togliere a questa ogni ingerenza nel potere esecutivo»⁹².

La soluzione a tutto ciò andava rintracciata nella disciplina statutaria, soprattutto nelle disposizioni concernenti il sovrano, il quale scriveva Sonnino, «impersona lo Stato in tutti gli elementi suoi più necessari e normali, e nella tutela di questi elementi ha una funzione attiva, e non passiva. [...] raffigura nella nostra Costituzione l'elemento continuo, permanente dello Stato considerato come un organismo complessivo, di fronte agli elementi temporanei, mutevoli, contingenti nello spazio e nel tempo, rappresentati dagli elementi elettivi»⁹³.

Nella mente dei conservatori si faceva strada insomma l'idea che il sovrano costituisse l'unico rimedio ai mali del parlamentarismo, perché in grado di rimettere in carreggiata il parlamento. Si recuperavano perfino motivi della sovranità antica, specie da parte degli ambienti più reazionari⁹⁴. La morte di Umberto I, il 29 luglio del 1900, per mano dell'anarchico Bresci, segnò tuttavia una battuta d'arresto in questa linea di pensiero. Già le elezioni che si erano svolte un mese prima avevano registrato una consistente avanzata delle forze di opposizione giolittiane e della sinistra radicale. Vittorio Emanuele III salì al trono perciò con l'intenzione di mantenere un profilo più defilato rispetto al suo predecessore e conforme almeno formalmente all'immagine del re che regna, ma non governa. Ciò non toglie che la sua operosità politi-

89. Ivi, p. 10.

90. Ivi, p. 11.

91. Ivi, p. 12.

92. Ivi, p. 14.

93. Ivi, pp. 21-22.

94. R. Bonghi, *Il diritto del Principe in uno Stato libero*, in «Nuova Antologia», 24, 1893, pp. 73-584.

ca pesò non poco negli anni successivi, con almeno tre momenti di rottura: il Patto di Londra del 1915, l'incarico a Mussolini nel 1922 e infine la sua defenestrazione nel 1943⁹⁵.

Nel primo decennio del '900 sarà di un nuovo una personalità politica di grande spicco a imporsi come protagonista della stagione che si chiuderà drammaticamente con la prima guerra mondiale. Anche per questo periodo si è usata, e abusata, l'espressione «dittatura parlamentare», per definire il controllo sul sistema parlamentare esercitato da Giolitti, caratterizzato dall'importanza dei rapporti personali da lui tessuti, fondati su legami di fedeltà che trascendevano gli orientamenti politici dei suoi interlocutori⁹⁶.

Sul piano elettorale ciò si tradusse in intromissioni prefettizie, brogli, distribuzione di favori, talora anche violenze, specie nel Mezzogiorno. Non si trattava però di un'assoluta novità. Pratiche del genere erano state adottate anche in passato, soprattutto da quando la Sinistra era andata al governo. Giolitti aveva solo perfezionato il metodo⁹⁷, ottenendo così maggioranze più ampie, utili a sostenere sempre la sua azione di governo. Era un «metodo», scrive Aquarone, «naturale, anche se patologica, conseguenza della centralità da lui [Giolitti] attribuita al parlamento nella sua funzione essenziale e insostituibile di mediatore ultimo dei contrasti economici, dei conflitti sociali, delle rivalità regionali che travagliavano la struttura politico-istituzionale del paese, sulla cui solidità, a ragione o a torto, egli rimase sempre sostanzialmente scettico»⁹⁸. È infatti indubbio che Giolitti rifuggisse ogni ipotesi di governo forte⁹⁹, anche se l'assemblea parlamentare finì per ridursi spesso a organo di ratifica delle decisioni assunte dal governo, coinvolgendo tutte le forze politiche, comprese quelle d'opposizione.

Per quanto tale strategia di governo dal centro impedisse una piena strutturazione dei partiti su base economico-sociale e ideologica¹⁰⁰, ne ebbero qualche beneficio le relazioni del parlamento sia con il governo sia con la società. La figura del Presidente del Consiglio fu riconosciuta definitivamente¹⁰¹, si perfezionarono i meccanismi della fiducia, fu introdotto il suffragio universale maschile diretto, e, sul piano politico, si assistette a una conver-

95. Cfr. P. Colombo, *op. cit.*, pp. 161-165.

96. A. Aquarone, *op. cit.*, p. 261 e ss.

97. Ivi, 262-263.

98. Ivi, p. 264.

99. Nella strategia giolittiana rientrò anche una decisa attività di controllo sulle nomine dei senatori allo scopo di attenuarne il carattere di alleato naturale della Corona sempre in una prospettiva di prudente democratizzazione del sistema parlamentare. Vi fu anche una proposta di riforma, però respinta dallo stesso Giolitti, in quanto, a suo giudizio, avrebbe irrigidito eccessivamente l'istituzione. Cfr. ivi, pp. 264-266.

100. Ivi, pp. 267-268.

101. Il regio decreto del 14 novembre 1901, n. 466, come ebbe a dire Orlando «specifica meglio dei precedenti le varie funzioni del Presidente del Consiglio e ne aumenta, per qualche lato, l'autorità». Ma anche la responsabilità nei confronti del Parlamento. Cfr. V.E. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1928, p. 244.

genza con il riformismo turatiano e con i cattolici. Fu proprio questo ampliamento della sfera politica a consentire che nuovi soggetti collettivi fossero ammessi al dibattito pubblico e soprattutto che fosse riconosciuto, almeno in parte, il conflitto sociale fino ad allora negato e represso¹⁰².

Non mancarono comunque i dubbi sul funzionamento del regime rappresentativo. La tecnica di governo giolittiana era criticata anche dagli amici di Giolitti. Così Giustino Fortunato che, pur riconoscendo la necessità dello strumento della coalizione per governare, negava che quest'ultima dovesse basarsi su rapporti personali di fedeltà, ma piuttosto riteneva dovesse costituirsi attorno a programmi politici. Altrimenti si sarebbero creati governi: «che, ridotti ormai a semplici *comitati esecutivi*, non possono addirittura vivere se non di espedienti e di dilazioni, scavando un buco per tapparne un altro, sostituendo a programmi organici – non saprei come dire – elenchi di proposizioni contraddittorie, buone soltanto a raccogliere non forze omogenee e concordi, ma enti, sotto nome di Maggioranza... politicamente amorfi»¹⁰³.

In realtà, come osservò Gaetano Salvemini, Giolitti, attraverso questa tecnica di governo, non si impose come il padrone della maggioranza, ma finì per esserne lo schiavo, dovendo governare sempre nell'interesse di chi lo aveva sostenuto: «È il loro capo: dunque deve servirli»¹⁰⁴. Ne seguiva l'accusa di essere il «ministro della malavita», accompagnata dalla richiesta di riforme amministrative e dall'allargamento del suffragio¹⁰⁵. Anche se per Salvemini l'unica reale possibilità di rinnovamento istituzionale risiedeva nell'educazione di una nuova e più adeguata classe dirigente.

6. L'antiparlamentarismo estremo

La spregiudicata strategia giolittiana, di cui molti riconoscevano i risultati positivi¹⁰⁶, ma che per altri era invece deplorabilmente compromissoria¹⁰⁷, alimentò sentimenti più risolutamente eversivi soprattutto negli anni immediatamente precedenti la prima guerra mondiale¹⁰⁸. L'antiparlamentarismo subì una nuova evoluzione: da un lato continuò la polemica contro il trasformismo, dall'altro furono avanzate nuove critiche, più radicali, apertamente avverse al parlamento realmente antidemocratiche. Protagoniste di questa nuova stagione furono le riviste di ispirazione nazionalista che fiorirono numerose proprio in questi anni. Esse si alimentavano di una cultura strenuamente avversa al positivismo e al materialismo in nome di una volontà di potenza nazionale e

102. S. Lupo, *op. cit.*, p. 28.

103. G. Fortunato, *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*, Vol. II, Laterza, Bari, 1911, pp. 394-397, cit. in E. Gentile, *Lo Stato nuovo*, cit., p. 58.

104. S. Lupo, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, cit., p. 11.

105. G. Salvemini, *Il ministro della malavita*, La Voce, Roma, 1919.

106. E. Gentile, *Il mito dello Stato nuovo*, Laterza, Bari, 1999, pp. 50-51.

107. S. Lupo, *Il fascismo*, cit., p. 10.

108. A. Aquarone, *op. cit.*, pp. 268-269.

dell'esaltazione dell'azione individuale¹⁰⁹. Solo in alcuni casi tali riviste assumevano posizioni apertamente politiche. Ciò avveniva, ad esempio, nelle pagine de *Il Regno* di Enrico Corradini, che non faceva mistero della sua contrarietà allo statalismo tanto giolittiano quanto socialista. Nelle stesse pagine Giuseppe Prezzolini si scagliava con grande veemenza contro il parlamento¹¹⁰. Ma a esprimere con più durezza sentimenti antigiolittiani fu *La Voce*, fondata dallo stesso Prezzolini e da Giovanni Papini. Spiccava qui l'accusa nei confronti di Giolitti di aver definitivamente soffocato la vitalità nazionale¹¹¹.

L'antiparlamentarismo per questi autori era però conseguenza dell'antigiolittismo. Forse non era nemmeno il prodotto di un sentimento propriamente reazionario. L'accusa rivolta al sistema giolittiano era di essere una falsa democrazia, vuoi perché non garantiva il funzionamento del sistema secondo il modello liberale, vuoi perché era incapace di rappresentare efficacemente le forze sociali¹¹². L'esaltazione di queste ultime, contro la supposta paralisi istituzionale, si tradurrà anche nelle proposte radicali dei sindacalisti rivoluzionari che miravano più esplicitamente all'abbattimento delle istituzioni dello Stato liberale da parte del proletariato, che andava a loro avviso guidato da una minoranza consapevole, con l'obiettivo di dare vita a un vero Stato nuovo organizzato su base sindacale.

Fu un fermento politico-culturale che contribuì a suscitare avversione contro lo Stato liberale. Non bastò l'introduzione del suffragio universale a mutare questi sentimenti, anzi i risultati elettorali alimentarono il dibattito sulla crisi dello Stato come si era strutturato¹¹³. A Giolitti non sfuggirono tali sentimenti, che eccitavano le masse, ma non seppe farvi fronte, se non ricorrendo alle consuete pratiche parlamentari.

Non mancarono neppure i tentativi di composizione. Esemplare è la riflessione condotta da Santi Romano nella sua celebre prolusione del 1909 su *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in cui egli affrontava il problema della crescente partecipazione delle masse attraverso forme organizzative che mal si conciliavano con le istituzioni liberali. Queste forme nuove, che Romano chiamava di volta in volta sindacalismo e corporativismo, avevano un atteggiamento antagonistico nei confronti dello Stato, mostrando la debolezza della rappresentanza politica nel rispecchiare la società nello Stato.

E intanto non può negarsi che tutto un complesso di cause, le più svariate, hanno attribuito al popolo una forza politica, che va sempre più aumentando: le migliorate condizioni economiche, il diffondersi della pubblica opinione e dello spirito critico e indagatore,

109. Loro ispiratore fu Alfredo Oriani che, pressoché ignorato in vita, fu rivalutato e assunto a precursore proprio dal fascismo. Ma anticipatore, per molti versi, ne fu anche il radicalismo mazziniano carico di passione religiosa. Cfr. E. Gentile, *Lo Stato nuovo*, cit., pp. 24-25

110. G. Prezzolini, *La menzogna parlamentare*, in «Il Regno», I, 28, 1904, pp. 5-7.

111. G. Prezzolini, *Che fare?*, «La Voce», 23 giugno 1910.

112. E. Gentile, *Il mito dello Stato nuovo*, cit., p. 64.

113. R. D'Alfonso, *L'esordio politico di Alfredo Rocco (dal radicalismo al nazionalismo)*, in «Il Politico», LXVII, 2, 2002, p. 226 e ss.

l'allargarsi della cultura, la stampa quotidiana, la facilità di riunirsi e di associarsi, i contatti provocati dal lavoro industriale moderno che raccoglie attorno alle macchine gli operai, la rapidità dei mezzi di comunicazione, che ha abolito la vita sedentaria ed è potente mezzo di avvicinamento. Così molte volte avviene che la stampa ed altre manifestazioni energiche delle forze sociali prevengano la tribuna parlamentare e l'opera dei partiti, esercitando sul lavoro legislativo ben maggiore influenza che non questi. Ed è vero che, accanto alle forme di responsabilità giuridica e politica del Governo, indipendentemente da esse e con maggiore efficacia pratica, si è sviluppata una specie di responsabilità sociale dei ministri, che, facendo a meno del Parlamento, pone in diretto contatto popolo e Governo¹¹⁴.

Non può non sorprendere questo richiamo a un rapporto più immediato, anche se *extra ordinem*, tra la società e il governo del paese. Romano si faceva ancora promotore di una soluzione imperniata sulla sovranità dello Stato: «Un'organizzazione superiore che unisca, contemperi e armonizzi le organizzazioni minori in cui la prima va specificandosi [...] che potrà conservare quasi intatta la figura che attualmente possiede»¹¹⁵. Lo Stato per il giurista siciliano non era un'illusione, uno strumento di dominio di classe, ma anzi era nato per superare gli interessi particolari, per far valere una volontà generale, unico strumento in grado di impedire alla società di ritornare ad una organizzazione simile a quella feudale¹¹⁶.

Non mancarono, tuttavia, allo scopo di restaurare la sovranità dello Stato, proposte radicalmente antiparlamentari. Per il nazionalista Alfredo Rocco serviva un nuovo ordine, decisamente diverso. Nel 1914 egli scriveva:

Il parlamentarismo è morto, e il giolittismo che gli è successo, prova che è morto ben definitivamente [...] il sistema parlamentare, cioè il predominio politico di assemblee di delegati eletti dal popolo, di intermediari non governanti e irresponsabili, sorto, per contingenze speciali, in Inghilterra, diffusosi in Europa sotto il predominio della filosofia razionalistica e dell'idealismo liberale, doveva cadere col cadere del razionalismo e dell'idealismo. Noi riteniamo che il parlamentarismo abbia oramai assolto il suo compito: che cosa verrà dopo di esso? Nessuno può dirlo. Il giolittismo non è che un momento della grande evoluzione da cui emergerà il nuovo regime politico di domani¹¹⁷.

7. Conclusioni

Lo scontro tra interventisti e neutralisti segnò la fine della parabola liberale iniziata quasi settanta anni prima. Il parlamentarismo giolittiano fu defini-

114. S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Tipografia Vannucchi, Pisa, 1909, pp. 27-28.

115. Ivi, p. 30. Si veda M. Dogliani, *La fortuna della teoria romaniana nelle varie aree disciplinari: diritto costituzionale*, in «Diritto pubblico», XXXIII, b.3, pp. 873-904.

116. Ivi, pp. 30-31.

117. A. Rocco, *In piena pratica rivoluzionaria*, «Il Dover nazionale», 11 luglio 1914, in Id., *Scritti e discorsi politici*, Giuffrè, Milano, 1938, pp. 117-118.

Il Parlamento italiano tra parlamentarismo e antiparlamentarismo (1848-1918)

tivamente sconfitto dalla piazza, infiammata dai nazionalisti e da intellettuali come d'Annunzio e Marinetti. Durante le "radiose giornate di maggio" del 1915 si susseguirono manifestazioni sempre più violente. Protagonista di questo passaggio sarà ancora Vittorio Emanuele III, interventista a sua volta, che, ergendosi interprete della volontà della piazza contro il neutralismo parlamentare, conferirà un nuovo incarico ad Antonio Salandra, pochi giorni dopo le sue dimissioni del 13 maggio e il rifiuto di Giolitti a subentrargli. Già nel mese di aprile era stato siglato in segreto il Patto di Londra, che sarà reso noto solo nel 1917 dai bolscevichi. Emarginato il parlamento, allo scopo di evitare la crisi istituzionale, la Camera, con il voto contrario dei socialisti, approverà rapidamente il disegno di legge per la concessione dei pieni poteri al governo. Il 23 maggio 1915 l'Italia dichiarava guerra all'Impero austro-ungarico.

Dalla guerra, le istituzioni rappresentative usciranno ulteriormente indebolite, anche in seguito agli esiti della Conferenza di pace di Parigi. Di "vittoria mutilata" parlerà d'Annunzio, contribuendo ad alimentare nell'opinione pubblica un ampio senso di insoddisfazione nei confronti dello Stato liberale che costituì il retroterra culturale e psicologico su cui attecchì il fascismo eversivo. A nulla varranno allora gli ultimi disperati tentativi di rivitalizzare il parlamento¹¹⁸.

118. Durante il governo presieduto da Vittorio Emanuele Orlando fu approvata la legge n. 1985 del 16 dicembre 1918 che estese il diritto di voto a tutti i cittadini i quali avevano prestato servizio militare nell'esercito e nella marina mobilitati. In seguito, sotto la presidenza di Francesco Saverio Nitti, fu approvata la legge n. 1401 del 15 agosto 1919 che introdusse il sistema elettorale proporzionale. Un significativo gesto fu compiuto ancora da Giolitti nel 1920 che, allo scopo di riaffermare la preminenza parlamentare, presentò il disegno di legge n. 453, sottoscritto dallo stesso Presidente del Consiglio e da tutti i ministri, che proponeva la modifica dell'art. 5 dello Statuto allo scopo di conferire al parlamento l'approvazione dei trattati e degli accordi internazionali come delle dichiarazioni di guerra.

IV.

STORIA DEGLI ANNIVERSARI DELLO STATUTO E DELLA COSTITUZIONE (STORIA DEI RITI)

Ines Ciolli

*Il giorno 13 maggio correva l'anniversario dello Statuto,
il quale si volle celebrare in Torino con pompa straordinaria.
Il municipio aveva assegnato per ciò fr. 50,000,
che vennero spesi in bandiere, archi trionfali e luminarie;
ma i denari non bastarono a mettere in festa la popolazione,
la quale invece fu altamente scandalizzata da quello scialacquo.*

Civiltà Cattolica. Anno VI, Serie II, Volume X

*Ci sono date che rimangono consegnate alla storia del paese, scandendone in modo
significativo il divenire: esse vanno ricordate e valorizzate al fine di coltivare tra gli
italiani la coscienza del comune passato storico.*

Intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nella seduta comune
del Parlamento in occasione delle celebrazioni del Sessantesimo della Costituzione
Camera dei Deputati, 23 gennaio 2008.

SOMMARIO: 1. Le celebrazioni della Costituzione: un ritorno alla teologia politica. - 2. Il rapporto tra riti, miti e celebrazioni. - 3. Una qualche precisazione su oggetto e metodo di studio. - 4. L'inno e la bandiera come simboli celebrati continuativamente. - 5. Lo Statuto e la Costituzione tra riti, miti e celebrazioni. - 6. Gli anniversari dello Statuto. - 7. Il fascismo e le celebrazioni. - 8. Le celebrazioni della Costituzione Repubblicana. - 8.1. I primi tre decennali delle celebrazioni della Costituzione. - 8.2. I secondi tre decennali delle celebrazioni. - 8.3. Il settantesimo e i suoi riti: la riconferma della Costituzione e dei suoi valori?

1. Le celebrazioni della Costituzione: un ritorno alla teologia politica

La formazione dello Stato moderno ha generato una rottura tra questo e l'unità spaziale e temporale del sacro romano impero e dell'*orbis christianus*.

Come ha affermato Böckenförde, l'emancipazione dell'ordine politico e il processo di laicizzazione hanno condotto alla secolarizzazione¹ e alla defi-

1. E.-W. Böckenförde, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation und Utopie*, 1967 trad. it. *La formazione dello Stato come processo di secolarizzazione*, Morcelliana, Brescia, 2006, si veda anche la *Prefazione* di G. Preterossi, V-XVI. Sul processo di formazione dello Stato come entità autonoma dal potere spirituale e temporale del Papato,

nitiva separazione dal potere spirituale. L'istituzione statale ha dovuto fare i conti con il vuoto lasciato dalla tradizione cristiana e la sua incapacità di affrancarsi totalmente da quello spirituale e religioso. Di conseguenza, lo Stato ha mutuato dalla tradizione cristiana i suoi simboli e persino le categorie giuridiche, tanto che Schmitt, riflettendo sul tema, ha ricordato come "tutti i concetti più pregnanti della moderna dottrina dello Stato siano concetti teologici secolarizzati"².

La nascita dello Stato laico ha rappresentato il momento finale di una rottura problematica con la religione e il mito, che avevano contrassegnato fino allora la storia delle istituzioni. Böckenförde aveva compreso, sulla scia di Schmitt e di Kantorowicz, che lo avevano preceduto nella riflessione sulla teologia politica, quanto i riti e i miti fossero fondamentali per la costruzione di una "fede" laica e quanto le istituzioni politiche fossero intimamente legate ancora alla simbologia religiosa.

La tradizione istituzionale precedente alla formazione dello Stato e alla secolarizzazione non solo vedeva ancora intimamente connessi i riti religiosi e quelli del potere temporale, ma dimostrava come le istituzioni fossero in grado di volgere i riti mutuati dalla tradizione religiosa alle loro esigenze.

Nella liturgia laica romana, in misura maggiore rispetto a quanto accadeva in quella greca, erano previste molteplici celebrazioni nelle quali le autorità statali costituivano il tramite tra l'individuo e la divinità³. Nella Grecia antica e a Roma la commistione tra riti laici e religiosi mirava a rafforzare le istituzioni e a favorire l'identificazione con la *res publica*. Magistrati superiori, consoli e pretori, ossia figure altamente rappresentative delle istituzioni politiche, erano contestualmente investiti del ruolo di autorità religiose, preposte a raccogliere il volere degli dei mediante l'*auspicium*⁴.

I giuristi più attenti avevano compreso l'importanza della teologia politica come strumento irrinunciabile per l'esistenza e la stabilità delle istituzioni statali secolarizzate⁵. L'intuizione di Carl Schmitt è stata quella di

si veda Ch. Tilly, *The formation of national States in Western Europe*, Princeton University Press, New Jersey, 1975; Th. Ertmann, *The Birth of Leviathan. Building State and regimes in Medieval and Early modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

2. C. Schmitt, *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Duncker & Humblot, Berlin, 1934, trad. it. *Teologia politica*, in *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna, 1972, p. 61.

3. J. Scheid, *La religione a Roma*, Laterza, Roma-Bari, 1983 e R. Schilling, *Rites, Cultes, Dieux de Rome*, Klincksieck, Parigi, 1979.

4. F. Cardini, *I giorni del sacro: i riti e le feste del calendario dall'antichità a oggi*, De Agostini, Novara, 2016; le testimonianze di Cicerone sono in *De haruspicum responsis, Orationes* trad. it. a cura di G. Bellardi, Utet, Torino, 1975-1981, vol. III, pp. 9-36 e 282-349.

5. La lettura laica della teologia politica, che pure ebbe tanto successo grazie a Carl Schmitt, trovò anche autorevoli detrattori, tra i quali E. Peterson, *Der Monotheismus als politisches Problem. Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Theologie im Imperium Romanum*, Hegner, Lipsia, 1935, trad. it. *Il monoteismo come problema politico*, Queriniana, Brescia, 1983, il quale non condivideva la tesi di un parallelismo tra teologia e politica;

considerare le celebrazioni quali strumenti necessari per costruire un legame ideale tra lo spirito religioso e la simbologia laica; in altre parole, esse rendono possibile quel «tentativo di indagare i momenti in cui il disincanto del mondo si è reso visibile grazie all'assorbimento e all'utilizzazione profana del simbolismo sacro»⁶. È stato subito chiaro agli storici e ai giuristi più sensibili come la sostituzione della teocrazia con le istituzioni umane e politiche abbia comportato uno scompenso, un disequilibrio che si è potuto colmare solo attraverso il recupero di una ritualità laica capace – almeno in parte – di assorbire il trauma del distacco dalla natura divina, come ha più volte ricordato Kantorowicz⁷. Egli ha evidenziato come non solo la figura del monarca abbia mantenuto un doppio corpo, nel quale quello politico costituisce lo strumento di unione tra il mondo degli uomini e quello della divinità, ma persino gli elementi costitutivi dello Stato secolarizzato, agli albori della sua formazione, trattengono una radice religiosa; si pensi alla Patria e al popolo, concetti epici, mitologici che hanno mutuato dalla sacralità della religione la loro celebrazione; sono stati – e per certi aspetti continuano a essere – oggetti di riti, le cui origini sono spesso rintracciate nella Bibbia stessa⁸.

Le celebrazioni e i riti, che si ripetono con una precisa cadenza, costituiscono un modo per riprodurre quell'eternità consustanziale ai fenomeni religiosi, alla quale aspirano anche le istituzioni politiche⁹. La nostalgia che gli

semmai i due mondi potevano essere posti – a suo avviso – in una contrapposizione dialettica. Si veda, per una ricostruzione delle posizioni critiche in tema di teologia politica, G. Ruggieri, *Resistenza e dogma. Il rifiuto di qualsiasi teologia politica in Erik Peterson*, in E. Peterson, *Der Monotheismus*, cit., pp. 5-26.

6. Così M. Ghelardi, *Dal mito alle immagini: Ernst Kantorowicz*, in Id. (a cura di), *La sovranità e l'artista. Mito e immagine tra Medioevo e Risorgimento*, Marsilio, Venezia, 1995, p. 221.

7. E.H. Kantorowicz, *The king's two bodies. A study in medioeval political theology*, Princeton University, New Jersey, 1957, pp. 87 e ss. Il problema della natura divina del re era già stato posto da M. Bloch, *Les Rois thaumaturges. Étude sur le caractère surnaturel attribué à la puissance royale particulièrement en France et en Angleterre*. Librairie Istra, Strasbourg et Paris, 1924.

8. E.H. Kantorowicz. *op. ult. cit.*, pp. 232 e ss. dove lo storico affronta la questione della *Holy Land* come luogo, territorio sacro e oggetto di sacrifici e di riti propiziatori. La questione sarebbe stata successivamente approfondita dallo stesso Autore in Id., *Laudes Regiae. A study in liturgical acclamations and medioeval ruler worship*, University of California Press, Berkeley, 1946.

9. Sulla tensione delle Costituzioni verso l'eternità si sono soffermati M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana* e L. Lacchè, *Il tempo e i tempi della Costituzione*, entrambi in G. Brunelli, G. Cazzetta (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, *Materiali dell'incontro di studio, Ferrara 24-25 Gennaio 2013, Centro Studi per la storia del pensiero giuridico moderno*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 31 e ss. e pp. 365 e ss. Sul tema del rapporto tra tempo e istituzioni giuridiche, si veda anche F. Cardini, *I giorni del sacro: i riti e le feste del calendario dall'antichità a oggi*, cit., p. 76 il quale ha riflettuto sul fatto che la dimensione assoluta, propria delle divinità e delle religioni

avvenimenti politici continuano a nutrire nei confronti della simbologia sacra ha indotto le istituzioni a modellarsi su quei canoni al fine di riprodurle, per quanto possibile, il senso di infinito. Le celebrazioni rispondono a una duplice aspirazione: quella di avvicinare i processi politici al sacro e quella di proiettare l'oggetto di culto verso l'eternità. È proprio la ciclicità delle celebrazioni ad avvicinarle alla liturgia, che a sua volta s'ispira ai fenomeni naturali, i quali contengono in sé continue ripetizioni, come il quotidiano sorgere del sole e l'avvicinarsi delle stagioni; la celebrazione, che si ripete negli anni fornisce ai fatti storici un modello di funzionamento che si protende verso l'infinito, avvicinandola a ciò che è sacro¹⁰.

Quanto all'importanza dei miti nel diritto e nella formazione delle istituzioni statali, Kantorowicz, in risposta a Brackmann, che considerava poco scientifico il metodo storico adottato dallo studioso di Poznan, ritenendolo scarsamente legato ai soli fatti, replicava che i miti non rappresentano una forma retorica, ma costituiscono una forza espressiva ineludibile e proprio nell'indagine storica essi trovano una loro logica e una loro rilevanza¹¹. La storiografia deve poter comprendere l'uomo nella sua totalità, tenendo conto delle sue convinzioni personali e del suo sentimento di appartenenza a una Nazione; i miti non costituiscono perciò una impurità rispetto alla ricerca storica, ma ne rappresentano il senso più profondo.

Lo Stato tende a creare i suoi miti¹² e Carl Schmitt per primo trovò nelle istituzioni statali quella simbologia propria del cattolicesimo romano, che definì *teologia politica*¹³. Schmitt comprese l'importanza della sacralità nel

e in sintesi della teologia, può essere degnamente sostituita, per ciò che riguarda le istituzioni terrene, dalla loro edificazione intorno a un tempo "circolare" che garantisce se non l'eternità, almeno una ripetizione nel tempo.

10. E. H. Kantorowicz, *Laudes regiae. A study in liturgical acclamations and medieval ruler worship*, cit., p. 80.

11. A. Brackmann sostenne questa tesi il 16 maggio 1929 all'Accademia Prussiana delle Scienze che fu pubblicata successivamente in Id., *Kaiser Friedrich II, in mythischer Schau*, in *Historische Zeitschrift*, vol. 140, 1929, pp. 534-549. Kantorowicz rispose alla critica pubblicando l'articolo, "Mythenschau" Eine Erwiderung, in *Historische Zeitschrift*, vol. 141, 1930, pp. 457-471.

12. E. Cassirer, *The Technique of Our Modern Political Myths* (1945), in *Symbol, Myth and Culture*, Londra, 1979, trad. it. *La tecnica dei nostri miti politici moderni*, in *Mito, simbolo, cultura*, Laterza, Roma-Bari, 1981, 246 e ss.

13. C. Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Duncker & Humblot, Berlino, 1922 (tr. it. P. Schiera, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità in Le categorie del 'politico'*, il Mulino, Bologna, 1972 e Id., *Politische Theologie II. Die Legende von Erledigung jeder Politischen Theologie*, Duncker & Humblot, Berlino, 1970, trad. it. *Teologia politica II. La leggenda della liquidazione di ogni teologia politica*, Giuffrè, Milano, 1992. Si veda, inoltre, C. Schmitt, *Römischer Katholizismus und politische Form*, Duncker & Humblot, Berlino, 1923 (tr. it. C. Galli, *Cattolicesimo romano e forma politica*, il Mulino, Bologna, 2010, opera nella quale Schmitt mette a confronto la Chiesa romana con le istituzioni della modernità, ritenendo che solo nella prima il trascendente è presente. Il ricorso ai riti e alle celebrazioni rappresenta perciò un modo per colmare l'assenza del trascendente dalle istituzioni politiche. Sul punto, C. Galli, *Presentazione*, in *Cattolicesimo*

mondo laico, della ripetizione di gesti, ritualità, mitologie che non potevano essere disperse, dopo secoli di utilizzo, senza alcuna conseguenza. Il cattolicesimo romano si prestava a costruire un ponte tra religione e diritto proprio perché era fondato su manifestazioni “pubbliche” e su un rapporto con Dio non riservato e individuale come avveniva nella religione protestante; per questo, più di altre confessioni, la Chiesa cattolica si concilia con i riti e le celebrazioni. La forma nel cattolicesimo, proprio come nel diritto, è eminentemente pubblica: l'apparato liturgico e culturale della Chiesa romana è coesistente all'istituzione cattolica. Essa nutre l'esigenza di una propria ritualità, umanamente e collettivamente fruibile, in quanto perpetua l'opera di redenzione compiuta dalla morte del Cristo sulla croce. Proprio tale complesso liturgico e dogmatico costituiva ciò cui Schmitt si richiamava quando si esprimeva in termini di «forma giuridica», risalendo a quel rapporto indissolubile tra teologia e giurisprudenza, creato sulla relazione tra i riti e le interpretazioni del mondo che essi erano chiamati a rappresentare¹⁴.

2. Il rapporto tra riti, miti e celebrazioni

I costituzionalisti solo di recente hanno riconosciuto un ruolo centrale alle celebrazioni, soprattutto perché queste ultime assumono una nuova importanza in un contesto politico “liquido”, privo di radicamenti ideologici, che necessita pertanto di un ancoraggio che sia posto al di fuori della precarietà dei rapporti politici; la vicinanza dei riti con la simbologia religiosa può assolvere questa funzione. La stessa democrazia è sempre più legata alla sacralizzazione di avvenimenti storici, di personaggi pubblici tanto da poter essere considerata «un sistema, più o meno elaborato, di credenze, di miti, di riti e di simboli, che conferisce carattere sacro a un'entità di questo mondo, rendendola oggetto di culto, di devozione e di dedizione»¹⁵. Il rito, dunque, trova nelle moderne società nuove funzioni. Ernst Cassirer riteneva che il mito fosse chiamato a sostenere il *logos* e la razionalità soprattutto quando lo Stato versa in condizioni di caos quando cioè l'ordine non riesce a prevalere attraverso i soli strumenti giuridici. Lo stesso si può affermare rispetto

romano e forma politica, Giuffrè, Milano, 1986, p. 13 e ss. Altri autori definiscono la ricerca di sacralità da parte delle istituzioni secolarizzate “Religione politica”, tra questi E. Voegelin, *Die politischen Religionen*, Wien, 1938, trad. it. *Le religioni politiche, in La politica: dai simboli alle esperienze*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 25-75. L'A. sente l'esigenza di rimettere in discussione il mondo conchiuso e risolto di Kelsen e di interpretare le trasformazioni del primo Trentennio del Novecento tra *Staatliche* e *Rechtslehre*, alla luce di una sempre più evanescente distinzione non solo tra società e Stato, ma anche tra religione e diritto.

14. R. Racinaro, *Interpretazione e decisione in Carl Schmitt*, in Id., *Esperienza, tradizione, giustizia politica*, FrancoAngeli, Milano, 1997, pp. 13-55.

15. E. Gentile, *Le religioni della politica. Fra democrazia e totalitarismi*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 4.

ai riti: nei momenti critici della vita politica e sociale la conferma di certi valori deve essere sostenuta da gesti ripetuti e sacralizzati, da celebrazioni che possano rinverdire quel patto costituzionale che si era stipulato in tempi lontani e che recupera a intervalli regolari il significato originale. Inoltre, nella società politica attuale, a vocazione emotiva più che razionale, i riti costituiscono uno strumento volto a rafforzare il patto fondativo di una comunità politica in modo diretto e accessibile a tutti, evocano concezioni e valori che possono essere compresi e introiettati dai cittadini senza eccessivi sforzi di comprensione dei fenomeni storici. Rendono, cioè, i singoli partecipi di una complessa esperienza storica e giuridica, pur senza avere necessariamente gli strumenti per una comprensione critica dei fenomeni.

Ciò fa dei riti un'arma a doppio taglio perché hanno attinto da questi anche i regimi autoritari e paternalistici per veicolare messaggi semplici, diretti, demagogici che in tempi di ritorno al populismo non devono essere trascurati. Per evitare un uso improprio dovrebbero essere assunti come simboli e come momenti celebrativi solo quei fenomeni che trovano un loro radicamento nella comunità e costituiscono per quest'ultima un elemento di unità politica.

Finora, però, non si è dato conto del legame tra mito e rito e del loro rapporto con la Carta costituzionale. Rilevava Dario Sabbatucci che «nel rapporto tra mito e rito, quest'ultimo rappresenta l'elemento primitivo, il mito invece il rapporto derivato». Era il rito, dunque, che “creava” il mito e non viceversa. Era la celebrazione ripetuta che dava corpo a un avvenimento e ne consolidava il contenuto religioso. Per meglio comprendere la relazione tra rito e celebrazioni, che mantengono un proprio distinto significato, Mircea Eliade aveva sottolineato come i riti nascano dalle celebrazioni, ossia il rito è una celebrazione che si ripete nel tempo¹⁶.

Anche per quel che riguarda le nostre celebrazioni civili e laiche questa affermazione ha cambiato i termini della relazione tra la celebrazione e il suo oggetto: quest'ultimo acquisisce una sua rilevanza se è celebrato; ciò pone come centrali nella discussione i riti stessi perché attraverso di essi ciò che si vuole celebrare assume una sua centralità, che altrimenti non avrebbe avuto. Poiché il mito fondativo non si presta al culto, perché non si può nemmeno evocare, è il rito che mette in comunicazione gli uomini con gli dei; è sempre il rito che sollecita il mito, lo evoca e lo vivifica¹⁷.

16. M. Eliade, *Ritual*, in *The Encyclopedia of religion*, vol. 12, Mac Millan Publishing, New York-Londra, 1987.

17. D. Sabbatucci, *Il mito, il rito, la storia*, Bulzoni, Roma, 1978, p. 50 e ss. Egli prende in considerazione le due terre-madri, Gaia a Demeter, attribuendo alla prima il ruolo di “*mito per eccellenza*” e alla seconda quello di “*rito per eccellenza*”. La differenza risiederebbe nel fatto che Gaia incarna il “mito fondativo” e perciò stesso non può essere oggetto di culto, in quanto è “inattiva” e non invocabile. Ciò nella mitologia greca è rappresentato dall'evirazione di Urano che chiude il ciclo della procreazione primordiale. Demeter s'identifica con la cultura e non con la natura, come è nella rappresentazione di Gaia. Solo la prima poteva

Anche Cassirer sembrava concordare idealmente con questa teoria quando affermò che la rappresentazione attraverso i riti fondava il mito e la stessa esistenza del mondo. Ammetteva, dunque, che il mito si esplicitasse attraverso il culto e riteneva che quest'ultimo rappresentasse la concreta realizzazione del rapporto attivo che l'uomo intratteneva con gli dei¹⁸. Questa inversione di lettura tra mito e rito è stata confermata anche dall'etnologia e dall'antropologia culturale. Preuss, aveva osservato come presso gli indiani Cora i riti sacri, le feste e i canti non rappresentassero soltanto l'epilogo e la sintesi del lavoro nei campi, ma costituissero una specie di fonte di legittimazione della natura stessa e di ciò che cresce e prospera grazie a quest'ultima. Lo studioso tedesco comprese come il culto rappresentasse lo strumento mediante il quale non solo dal punto di vista spirituale, ma anche sotto il profilo fisico, gli uomini tentano di sottomettere la natura¹⁹. Altri antropologi avevano individuato nel rito «*the symbolical dimension of the human behaviour as such, regardless of its explicit religious, social or other content*»²⁰. Il rito esige una ripetizione fedele nel tempo affinché la comunicazione tra un individuo o un gruppo con una divinità si attivi con efficacia di risultati²¹ e, per quel che riguarda le celebrazioni, esse possono contribuire a costruire il mito se non perdono la loro continuità nel tempo. Per questo si può affermare che la ripetizione del rito è uno strumento per tenere vivo il «mito fondativo» per eccellenza, ossia la Costituzione²².

Sui simboli si è aperto uno scenario ancora più complesso sui quali i costituzionalisti e gli storici sono tornati a riflettere proprio per segnalare, con un certo allarme, la loro assenza nel contesto politico attuale. In una

essere sollecitata e invocata attraverso il culto e il rito perché essa rappresenta il rapporto tra gli uomini e gli Dei.

Poiché Sabbatucci ritiene Detemer il mito che introduce tra gli uomini le norme civili (Ivi, p. 59); essa incarna pertanto la dimensione politica. È quasi scontato, dunque accostare il mito di Detemer con la Costituzione e ritenere che le celebrazioni possano costituire uno strumento volto a tenere vivo nella memoria collettiva il mito culturale della Carta.

18. E. Cassirer, *Philosophie der symbolischen Formen*, vol. II, *Das mythische Denken*, Verlag, Berlino, 1925 trad. it. *Filosofia delle forme simboliche*, vol. II, *Il pensiero mitico*, Pgreco, Roma, 2015, pp. 57-58. Ugualmente convinto del fatto che è il sacrificio, ovvero il rito e le celebrazioni a essere «l'origine del tutto religioso» è R. Girard, *La violence et le sacré*, B. Grasset, Parigi, 1972, trad. it., *La violenza e il sacro*, Adelphi, Milano, 1980, p. 130.

19. K. Th. Preuss, *Der Ursprung der Religion und Kunst*, in *Globus*, vol. 87, 1905, 336 Id., *Religion und mytologie der Uitoto*, Verlag, Lipsia, 1921, I, p. 123. Anche i suoi studi sembrano convergere con la tesi che vede nel rito il mezzo che crea o vivifica il mito. Il culto e le celebrazioni non sono che rappresentazioni periodiche del rito.

20. E.R. Leach. *Ritual* in D.L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. 13, MacMillan, New York, 1968, p. 524.

21. Così P. Siffin, *Rito*, in *Enciclopedia Cattolica*, Sansoni, Firenze, 1953, p. 1006.

22. Le celebrazioni rappresentano le ritualità più efficaci tra quelle dedicate alla Carta costituzionale. Sul punto si vedano C. Caruso, S. Rossi, *Settant'anni di Costituzione repubblicana. Un'introduzione*, in C. Caruso, F. Cortese, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, FrancoAngeli, Milano, 2018, pp. 15 e ss.

recente riflessione sul tema, Gustavo Zagrebelsky si è soffermato sul fatto che la dismissione dei simboli è il segno tangibile di quanto sia divenuto esiguo lo spazio che si riserva alla politica, sostituita progressivamente dalla tecnica e da decisioni meramente esecutive, le quali non aspirano a visioni di lungo periodo, né hanno la necessità di rappresentare, attraverso i segni, una dimensione religiosa che riguarda solo gli spazi politici e giuridici²³. D'altro canto, i simboli restano insostituibili strumenti volti a contrastare la crisi che affligge i documenti costituzionali; ciò vale soprattutto per quei simboli che hanno una natura materialmente costituzionale come la bandiera e l'inno²⁴.

I simboli sono così interconnessi alle vicende storico-politiche che possono essere accantonati o dimenticati al trasformarsi dei contesti. Si pensi alla bandiera rossa comunista, simbolo della liberazione dal nazifascismo quando fu ammainata sul Bundestag tedesco dai russi, ma caduta progressivamente in desuetudine a partire dal crollo del muro di Berlino, quando il significato storico e simbolico del periodo comunista assunse una valenza negativa.

Le bandiere nazionali, invece, sono icone di una identità nazionale, assumono un ruolo e una potenza tali da sopravvivere, in genere, anche ai diversi eventi storici, a meno che non si crei un nuovo ordine costituzionale e solo in quel caso si assiste alla loro sostituzione²⁵. I simboli e i miti svolgono un ruolo fondamentale nel vivificare la memoria collettiva, volta a rinsaldare origine e tradizioni rinnovandole di volta in volta, proiettandole verso il futuro e garantendo a certi avvenimenti una presunta immortalità²⁶.

Le celebrazioni che coinvolgono le Carte costituzionali non solo rappresentano uno strumento della memoria storica collettiva, ma sono anch'esse volte al futuro, ossia concorrono a riconfermare quei valori e quei principi, di cui sono portatrici. Ai nostri fini, le celebrazioni e le loro trasformazioni, possono rappresentare una lettura efficace delle trasformazioni del valore

23. G. Zagrebelsky, *Simboli al potere*, Torino, Einaudi, 2012, pp. 90 e ss. rivendica l'esigenza di "simboliche politiche del futuro", necessarie per evitare di rassegnarsi a un ineluttabile sacrificio della politica e a deliberazioni collettive meramente tecniche.

24. Esiste un legame formidabile tra Costituzione e simboli "costituzionalmente rilevanti" perché la prima deve essere nutrita di oggetti tangibili per potersi manifestare nelle istituzioni e al corpo elettorale. Sul punto si veda la ricostruzione di A. Morelli, *Simboli e valori nella democrazia costituzionale*, in E. Dieni, A. Ferrari, V. Pacillo (a cura di), *Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 173 e ss.

25. Si pensi alla sostituzione della bandiera russa con quella della federazione sovietica e al successivo recupero nel 1993 di quella adottata da Pietro il Grande; un esempio dell'importanza simbolica della bandiera è testimoniato dalle vicende storiche della Confederazione americana e del drappo nel quale essa si identificava, ora illustrate in M. Luciani, *Innovazione e tradizione nelle costituzioni del Novecento. Note preliminari*, Relazione al Convegno *Fine della tradizione? Coscienza storica e identità del giurista*, Verona, 24-26 ottobre 2019, in corso di pubblicazione.

26. Nell'opera rimasta incompiuta di M. Bloch, *Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, Armand Colin, Paris, 1949, trad. it. *Apologia della storia o mestiere di storico*, Einaudi, Torino, 2009, ma anche J. Le Goff, *Histoire et mémoire*, Gallimard, Paris, 1988 apparso prima in Italia come *Storia e memoria*, Einaudi, Torino, 1977.

delle Costituzioni. Considerando queste ultime un “mito fondativo”, che legittima il potere²⁷, le celebrazioni raffigurano per il costituzionalista uno strumento utile per saggiare lo stato di salute della Carta, per evidenziare la presenza di eventuali rotture costituzionali e per verificare la tenuta del patto politico sotteso al documento costituzionale. L’assenza di partecipazione alle celebrazioni o anche la volontà delle istituzioni di degradarle a eventi formali o addirittura di cancellarle, rappresenta un segnale di una complessiva riduzione dell’importanza di quel Patto. Proprio per evitare questo esito infausto, molti studiosi sono tornati a ribadire la necessità di coniugare ricordo, celebrazione e istituzioni²⁸ e di promuovere la memoria collettiva, che alcuni, non a torto, hanno più correttamente definito memoria pubblica²⁹, ultimamente al centro degli studi storici e giuridici³⁰.

A dire il vero, l’uso sempre più frequente di riti e celebrazioni laiche svela il lato sempre meno razionale di una politica che sente in modo crescente l’esigenza di colmare l’assenza di regole attraverso strumenti di identificazione collettiva. Ciò spiega la ragione, in tempi recenti, dell’eccesso di celebrazioni anche intorno alla Costituzione, che rivelano la sua intrinseca debolezza e la necessità di conferme esterne per affermare la sua centralità³¹. Il ricorso al mito rappresenta altresì l’esigenza di tornare a un modello di Costituzione che possa aspirare all’eternità, quella stessa cui si anela nell’attuale contesto politico, in cui il tempo è segmentato e frazionato.

27. C. Caruso, S. Rossi, *Settant’anni di Costituzione repubblicana. Un’introduzione*, cit. pp. 15 e ss.

28. La Carta costituzionale è stata considerata simbolo e oggetto della memoria collettiva da J. Luther, *Il diritto alla memoria come diritto culturale dell’uomo in democrazia*, in Aa.Vv. (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, ESI, Napoli, 2011, pp. 2091-2115.

Tra gli autori stranieri che vedono nelle carte costituzionali un elemento della memoria storica di un popolo, J. Assmann, *Cultural memory and early civilization: writing, remembrance and political imagination*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011 e Id., *Das kulturelle Gedächtnis: Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen*, Verlag, C.H. Beck, Monaco, 1992, trad. it., *La memoria culturale. Scrittura, ricordo e identità politica nelle grandi civiltà antiche*, Torino, Einaudi, 1997. Più in generale si sono concentrati sui simboli politici F. Benigno, L. Scuccimarra, *I simboli della politica*, Vuiella, Roma, 2010.

29. F. Cortese, *Introduzione* a C. Caruso, F. Cortese, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell’Assemblea Costituente. 70 anni dell’Assemblea Costituente e della Costituzione*, cit., pp. 7 e ss.

30. G. Nevola, *Non solo «oppio dei popoli». Riti della nazione e democrazia italiana, tra religione civile e patriottismo costituzionale*, in *Rituali civili*, a cura di M. Ridolfi, *Rituali civili. Storie nazionali e memorie pubbliche nell’Europa contemporanea*, Cangemi, Roma, 2006, pp. 249-60 e Id., *Le feste della Repubblica, fratture e patriottismo costituzionale*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L’Italia e le sue regioni*, Roma, Enciclopedia Treccani, 2015.

31. E. Cassirer, *The myth of the State*, Verlag, Amburgo, 2007, trad. it. *Il mito dello Stato*, SE, Milano, 2010, evoca il contrasto tra ragione e mito, considerando il mito che emerge nella storia delle teorie politiche un elemento che si oppone alla razionalità pura, ma che ha lo scopo di includere nelle scienze umane i comportamenti degli uomini che sono alla base delle scelte politiche.

3. Una qualche precisazione su oggetto e metodo di studio

Le celebrazioni e i riti laici hanno finalmente acquisito uno spazio adeguato negli studi costituzionalistici.

Benché da tempo fosse chiaro il legame tra funzioni laiche e istituzioni politiche, solo recentemente è stato riconosciuto loro un ruolo rilevante. Svolgono, infatti, una serie di funzioni volte a rinsaldare il processo di identificazione e di attaccamento con la storia nazionale. Le celebrazioni sono altrettanto rilevanti perché analizzando le trasformazioni che subiscono nel tempo e l'intensità con le quali sono seguite, si può determinare il quadro della tenuta e dell'evoluzione di principi e valori costituzionali e di come questi possano sopravvivere, modellarsi e adeguarsi al mutare degli avvenimenti storici³².

Parlare di celebrazioni richiede una preventiva precisazione sull'oggetto di studio e sul metodo che si è scelto di adottare per tentare di delineare un filo rosso pur in presenza di eventi apparentemente disomogenei.

Quanto all'oggetto, si è voluto includere nel lemma "anniversari" tutte le celebrazioni, gli eventi, le feste, i riti dedicati alle due Carte costituzionali, ivi compresi i volumi commemorativi e i discorsi parlamentari o istituzionali scritti o declamati in queste ricorrenze, ovvero tutte quelle attività di integrazione ed emulazione "continuative", visto che lo Stato "necessita di una auto rappresentazione spirituale" senza la quale è in dubbio la sua stessa esistenza³³. Il tema delle celebrazioni rappresenta un esercizio di identificazione e di proiezione del cittadino nella sua storia e nelle sue radici. Il termine simbolo deriva dall'unione del prefisso *σύν-*, «insieme» con il verbo *βάλλω* «getto», sta a indicare l'atto di «mettere insieme», di tenere unito ciò che appare con significati nascosti, non presenti. Attraverso i riti e le celebrazioni si torna a "sentire" qualcosa che altrimenti sarebbe lontano o addirittura sconosciuto. Le celebrazioni dei simboli costituzionali riportano alla memoria il concetto di Nazione e quello di comunità, intesa nel senso plurale e inclusivo che le aveva conferito Federico Chabod, il quale non la riteneva mero aggregato di terra e sangue, ma dotata di una individualità morale, culturale e storica³⁴.

Di questo sono consapevoli anche i giuristi – e a maggior ragione i costituzionalisti – che tornano finalmente a occuparsi sia della presenza e del

32. L. Lacchè, *Introduzione. La memoria della costituzione e il valore della storia costituzionale*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2018, pp. 9-24.

33. E. Forsthoft, *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates*, tr. it. *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973.

34. F. Chabod lo affermò già nel 1943-44, durante il corso tenuto presso l'Università di Milano e lo ribadì con maggiore incisività nel ciclo di lezioni che gli furono affidate presso la Sorbona di Parigi, nelle quali ricordò alcuni elementi che potevano assurgersi a pilastri del processo di edificazione di una Nazione e funzionali alle celebrazioni della stessa, in Id., *L'Italia contemporanea (1918-1948). Lezioni alla Sorbona*, Einaudi, Torino, 1961.

significato di simboli, miti ed emblemi, sia della sacralità di oggetti ed elementi volti a incarnare le Carte, il Paese o anche la Corona.

Dopo aver delimitato l'oggetto di studio, l'analisi si è concentrata sul modo in cui sono stati vissuti questi anniversari, cosa rappresentano e quanto siano ancora idonei a ravvivare le coscienze e a rinsaldare il concetto di Nazione e di unità. Si è tentato, cioè, di comprendere quale fosse il fine di alcune ritualità e quale legame intercorresse nelle celebrazioni tra rito, mito e simbolo, oggetti di una vera e propria teologia politica delle celebrazioni.

Sul metodo si deve invece evidenziare la necessità di avvalersi di strumenti complessi, sebbene questo costituisca una costante negli oggetti di studio del diritto costituzionale³⁵. Il legame della nostra disciplina con la storia e con la cultura è sempre stato saldo e solo in tempi più recenti si è incrinato in favore di un sapere tecnico. La comprensione dei simboli richiede in modo sempre più incisivo il ricorso non solo alla storia costituzionale, ma anche all'antropologia culturale e alla filosofia politica al fine di ricostruire in modo adeguato il concetto di "*homme situé*", che Burdeau aveva coniato per collocare il cittadino nel tempo e nello spazio, oltre che nella società civile e politica³⁶. Proprio in tema di miti e di riti è necessaria un'apertura verso conoscenze multidisciplinari che rendano possibile una visione più ampia dell'uomo e della sua socialità, pur tenendole nell'alveo delle competenze e degli strumenti propri della scienza costituzionalistica³⁷. La comprensione di fenomeni e linguaggi che si riferiscono ai miti e ai riti esige una lettura trasversale e multidisciplinare, proprio perché i fenomeni identitari si consolidano attraverso percorsi complessi e plurali³⁸; in questo percorso conoscitivo la storia costituzionale rappresenta il cervello, e non semplicemente una costola del corpo del diritto costituzionale³⁹, perché essa, insieme con

35. A. Baldassarre, *Il problema del metodo nel diritto costituzionale*, in Aa.Vv., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale* (Messina, 23 febbraio 1996), Cedam, Padova, 1997.

36. Non a caso di recente gli studiosi abbiano tentato di tenere insieme il diritto costituzionale con le altre scienze umane, al fine di descrivere una realtà sempre più complessa che non può essere ridotta al solo sapere tecnico giuridico e normativo, ma che richiede strumenti complessi, ma necessari per leggere una realtà sempre più multidimensionale. La sfida consiste nell'accogliere i molteplici profili del sapere umanistico senza però rinunciare al metodo proprio del diritto costituzionale. Sul punto si rinvia alla lettura di I. Ruggiu, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, FrancoAngeli, Milano, 2012; A. Lorenzetti, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionale preferibile*, FrancoAngeli, Milano, 2018.

37. Si veda anche A. Simone, *Rappresentare il diritto e la giustizia nella modernità. Universi simbolici, iconografia, mutamento sociale*, Mimesis, Milano, 2016.

38. La questione non è nuova e sulla questione del metodo nel diritto costituzionale e del "posto" che esso occupa nella scienza giuridica è possibile rinviare alle riflessioni già elaborate in occasione del convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti a Messina nel 1996, in Aa.Vv., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1997 e a M. Dogliani, *Il "posto" del diritto costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1993, pp. 525 e ss. e ora anche in Id., *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994.

39. C. Pinelli, *Diritto e storia costituzionale. Osservazioni intorno a un sodalizio utile (e possibile)*, in *Giornale di storia costituzionale*, I, 2001, p. 17.

altre discipline affini, contribuisce a ricreare lo *Zeitgeist* necessario per individuare correttamente il posto che spetta alle Costituzioni in un determinato momento storico.

Per ciò che riguarda gli anniversari, si è tentato di comprendere quale fosse la ritualità nelle celebrazioni prima nella Monarchia e poi della Repubblica e quali ne fossero gli elementi caratterizzanti: la bandiera, le rappresentazioni scultorie o pittoriche dell'Italia turrata, l'inno ambrosiano e poi quello di Mameli, le celebrazioni in Parlamento e nelle altre istituzioni.

4. L'inno e la bandiera come simboli celebrati continuativamente

Alcune celebrazioni sono dedicate a rafforzare simboli che più di altri identificano una comunità politica e un popolo⁴⁰. Inno e bandiera rientrano tra questi. Proprio perché come è stato efficacemente ricordato, «i simboli non sono tutti eguali»⁴¹, solo la bandiera è assunta a simbolo per eccellenza, ovvero a principio fondamentale che è iscritto nell'art. 12 Cost., come ha ricordato recentemente la Corte costituzionale⁴².

Sebbene sia stata istituita con legge, la giornata dedicata alla celebrazione della bandiera nazionale è stata considerata superflua, poiché la sua esposizione permanente nelle sedi istituzionali, all'estero e nei luoghi che rappresentano la Nazione, costituisce di per sé una celebrazione continuativa⁴³ e una persistente e duratura attività di identificazione del drappo con la Repubblica italiana⁴⁴. Il tricolore italiano s'impose anche ai Savoia come icona risorgimentale che Carlo Alberto decise di accogliere, sebbene egli ebbe a dire «*j'ai été peiné qu'on ait substitué à notre ancienne et glorieuse cocarde bleue une autre cocarde*»⁴⁵. La coccarda azzurra aveva accompa-

40. Alcuni simboli rappresentano un'identità nazionale che si è stratificata nel tempo e che precede la promulgazione della Costituzione, che eredita ciò che era già esistente, così V. Crisafulli, D. Nocilla, *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Giuffrè, Milano, p. 805.

41. M. Luciani, *Art. 12*, Carocci, Roma, 2018. Sul valore simbolico della bandiera, T. Groppi, *La Repubblica democratica e i suoi simboli: il tricolore*, in Aa.Vv., *Valori e principi del regime repubblicano*, 1. II, *Sovranità e democrazia*, a cura di S. Labriola, Laterza, Roma – Bari, 2006 e F. Cortese, *La disciplina della bandiera come principio fondamentale: appunti di studio sull'art. 12 della Costituzione italiana*, in Aa.Vv., *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, a cura di C. Casonato, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 361 ss.

42. Aveva argomentato sulla bandiera come principio fondamentale, sottratto alla revisione costituzionale, M. Luciani, *Art. 12*, cit., p. 7 e s. e la tesi è stata altresì confermata dalla Corte costituzionale in più decisioni (da ultimo, nella sent. n. 183 del 2018, ove è stata riconosciuta la sua natura di «simbolo dell'unità nazionale» (Punto 3.2 del *Considerato in diritto*).

43. La l. 31 dicembre 1996 n. 671, dispone che il 7 gennaio, anniversario della nascita del primo tricolore d'Italia, sia dichiarata giornata nazionale della bandiera e che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri siano stabilite le modalità delle celebrazioni annuali.

44. M. Luciani, *Art. 12*, cit., pp. 10 e ss.

45. Comunicazione del Re per la concessione della Costituzione, 9 febbraio 1848 seduta straordinaria, 489, in M. Ridolfi, *Le feste nazionali*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 25.

gnato lo stendardo dei Savoia dai tempi di Amedeo VI. Con la concessione dello Statuto è il drappo azzurro a essere assunto come vessillo ufficiale del Regno di Sardegna, menzionato nel testo definitivo dello Statuto (art. 77), ma già il 23 marzo 1848 agli albori della prima guerra d'indipendenza, lo stesso Carlo Alberto fa proprio il tricolore, utilizzando il simbolo risorgimentale e dell'unità d'Italia⁴⁶. Il drappo tricolore non identificava più la sola Repubblica cispadana, ma –grazie all'operazione di reinterpretazione operata da Mazzini nel 1831 – era ormai un vessillo nazionale che racchiudeva in sé la storia del riscatto di un popolo diviso per secoli e chiamato a liberarsi dallo straniero, con questa finalità divenne anche la bandiera adottata dalla Repubblica romana del 1849. Oggi, la bandiera è stata messa in discussione dai movimenti secessionisti che, ben oltre la legittima aspirazione di voler prevedere *anche* simboli regionali, vorrebbero arrivare a imporre la *sostituzione* del drappo nazionale, cancellando così la funzione unificante svolta dalla bandiera nazionale⁴⁷.

L'inno, invece, non ha conquistato giuridicamente il posto che gli spettava, visto che non è stato previsto in Costituzione, anche se sembra inverosimile che i Costituenti non ne abbiano intuito l'importanza, al pari della bandiera. Nonostante sia stato a lungo considerato come provvisorio, resta lo strumento cardine di qualunque celebrazione e manifestazione ufficiali, persino di quelle sportive, ove, insieme alla bandiera è chiamato a rappresentare l'unità di popolo e l'appartenenza alla Nazione italiana. Storicamente ha spesso rivestito una valenza maggiore rispetto alla bandiera, trattandosi di strumento di identificazione più antico. L'uso di laudi e inni è mutuato dalla tradizione romana classica, ove svolgeva proprio quella funzione di tramite tra il sacro e le istituzioni⁴⁸. Come ricordava anche Peterson, le acclamazioni hanno sempre rappresentato una stretta connessione tra diritto e liturgia, poiché «attraverso l'acclamazione *axion kai dikaion*, tanto la liturgia, quanto l'inno (*Te deum, Gloria*, ecc.) ricevono una fondazione giuridica» e costituiscono in

46. Lo ricorda M. Luciani, *Art. 12*, cit., pp. 31-33 e in Id. *Innovazione e tradizione nelle Costituzioni del Novecento. Note preliminari*, cit., *paper*, pp. 22-23.. Si veda anche P. Peluffo, L. Rossi, A. Villari (a cura di), *La bandiera proibita: il tricolore prima dell'Unità*, Silvana, Cinisello Balsamo, 2011.

47. Sotto il profilo giuridico, si veda la ricostruzione di G. Brambilla, *La bandiera tra unità e differenziazione*, in *Consulta online*, 2019, pp. 203 e ss. a commento delle due sentenze della Corte costituzionale, la prima la n. 365 del 1990 che legittima l'uso di una bandiera e di simboli regionali, a corredo di una autonomia riconosciuta dall'art. 5 Cost: e la sent n. 183 del 2018 nella quale la Consulta, in merito alla questione della esposizione della bandiera regionale del Veneto

si è preoccupata di definire l'importanza dei simboli nazionali, così P. I. D'Andrea, *L'uso delle bandiere regionali e i simboli dell'unità: alcune precisazioni della Corte costituzionale (nota a Corte cost., sent n. 183 del 2018)*, in *Diritto Comparati*, 1, 2018 e G. Luchena, R. Manfrellotti, *Profili giuridici della bandiera tra modello costituzionale e ordinamento comunitario*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2017.

48. E.H. Kantorowicz, *Laudes regiae*, cit, 65 e ss.

unità la moltitudine informe, conferendole così personalità giuridica e forma politica⁴⁹. Anche in Italia, storicamente le celebrazioni musicali costituiscono le rappresentazioni più riuscite di una unità di popolo e di Nazione; si pensi all'importanza che rivestì l'opera di Verdi: la battaglia di Legnano fu allestita per onorare la Repubblica romana⁵⁰, il Nabucco per la riunificazione del popolo italiano sotto lo stesso Regno, opera che per questo motivo è stata scelta per le celebrazioni del Centocinquantesimo dell'unità d'Italia.

Gli inni risorgimentali suscitarono nella popolazione un'empatia maggiore rispetto alla Marcia Reale introdotta da Carlo Alberto nel 1834, che divenne l'inno ufficiale dello Stato unitario⁵¹. L'inno di Garibaldi e il Canto degli italiani di Mameli e Novaro, che aveva trovato la sua prima funzione simbolica nella Repubblica romana del 1849, ove Mameli aveva combattuto, s'imposero facilmente. Inizialmente l'inno non era contemplato nelle feste dello statuto, ma ebbe grande risonanza nella festa più sentita dalla popolazione quella del 20 settembre, che celebrava la presa di Roma e che fu molto più sentita e fu considerata la vera festa patriottica in opposizione alla festa dello Statuto⁵². Successivamente fu inserita in calendario con la l. 19 luglio 1895, n. 401, ovvero per le celebrazioni dei venticinque anni dall'avvenimento.

5. Lo Statuto e la Costituzione tra riti, miti e celebrazioni

Anche attraverso le celebrazioni degli anniversari nella coscienza collettiva la Carta costituzionale ha assunto il ruolo di "mito fondativo" dell'ordinamento italiano e della Nazione, come hanno peraltro dimostrato i festeggiamenti dedicati al Settantesimo anniversario della sua promulgazione⁵³.

Il valore simbolico di religiosità laica proprio delle due Carte ha trovato un suo fondamento giuridico nel dettato costituzionale, che disciplina sia il giuramento di osservanza del Re allo Statuto (art. 22), sia quello cui sono chiamati i Ministri e il Presidente del Consiglio (art. 93 Cost.) sulla Costituzione, davanti al Presidente della Repubblica, garante dell'unità nazionale.

Si tratta, in qualche misura, di diverse e specifiche celebrazioni, volte a rammentare la vigenza e la potenza del Patto costituzionale, che – come tutti i patti politici – trova nel mito la legittimazione superiore che le forze politiche da sole non possono garantire⁵⁴. Attività politica, "mito

49. E. Peterson, *Heis Theos, Epigraphische, formgeschichtliche und religionsgeschichtliche Untersuchungen*, Göttinga, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttinga, 1926, p. 178 e G. Agamben *Il regno e la gloria. Per una genealogia teologica dell'economia e del governo. Homo sacer*, Bollati Boringhieri, Torino, p. 191.

50. Rappresentata per la prima volta al teatro Argentina il 27 gennaio 1848.

51. M. Ridolfi, *Le feste nazionali*, cit., p. 66.

52. *Ibidem*.

53. Sul mito politico e sulla sua affermazione nel XX secolo, E. Cassirer, *The Technique of Our Modern Political Myths*, cit., pp. 246 e ss.

54. Per tutti, M. Cartabia, L. Violante, *Giustizia e mito. Con Edipo, Antigone e Creonte*, il Mulino, Bologna, 2018.

fondativo” e fattori spirituali concorrono a pari merito e reciprocamente a rinsaldare il legame tra religione e politica, tra il modo di percepire la Costituzione da parte del popolo e la Carta costituzionale come atto politico e giuridico e i simboli e le celebrazioni rappresentano gli strumenti di questo mutuo scambio.

Si pensi alla valenza simbolica che hanno assunto i monumenti edificati per ricordare gesta storiche fondamentali per la stessa costruzione di una comunità politica e per rinverdire la sua identità. A Torino Porta Susa è stato edificato un monumento dedicato allo Statuto, al quale, sempre nella città sabauda, è dedicata anche una Piazza; in Piazza Savoia, si trova l’obelisco dedicato addirittura a delle disposizioni normative, le leggi Siccardi che rappresentano l’esito di un processo storico lungo e complesso, che ha condotto alla separazione tra Stato e Chiesa⁵⁵. A Roma, il 17 marzo 2013 per i 150 anni dell’Unità d’Italia è stato inaugurato sul Belvedere della Passeggiata al Gianicolo il muro della Costituzione della Repubblica romana del 1849, simbolo di un’avanguardia risorgimentale a lungo trascurata, ma che ha rappresentato una fonte d’ispirazione per i Costituenti del 1946.

Allo stesso modo, il muro dei federati in memoria dell’eccidio dei comunisti fucilati il 28 maggio 1871 nel cimitero di Père Lachaise rappresenta uno dei simboli più alti dell’identità repubblicana, mentre un monumento alla dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino che in realtà non corrisponde ad alcuna identità costituzionale, né a una specifica comunità politica, ha dovuto attendere fino al 1989 per essere eretto a *Champ de Mars* e non è certo tra i monumenti più conosciuti di Parigi. Le celebrazioni più sentite in Francia sono quelle che hanno luogo il 14 luglio, perché si riferiscono alla Repubblica e rappresentano in modo così intenso e totale l’identità francese da non essere più chiara la sua origine, ossia se alludano alla presa della *Bastille* del 1789 oppure alla festa della Federazione del 1790⁵⁶.

Da quel che si può evincere dagli avvenimenti storici, anche in Italia le feste e gli anniversari laici più seguiti hanno riguardato le celebrazioni dell’unità politica e geografica della Nazione italiana, più che le Carte costituzionali stesse; anche se, per quanto riguarda la Costituzione del 1948, indirettamente è celebrata sia il 25 aprile, in concomitanza con l’anniversario della Liberazione, sia il 2 giugno quando si ricorda la vittoria referendaria della forma Repubblicana, ossia i due momenti storici che costituiscono i pilastri del Patto costituzionale. Dietro a queste celebrazioni laiche si cela un ideale di Patria repubblicana, poi evocata nell’art. 52 Cost., ove è evidenziato

55. Si veda Aa.Vv., *Cittadini di pietra: la storia di Torino riletta nei suoi monumenti*, Comune di Torino, Torino, 1992.

56. B. Richard, *Les emblèmes de la République*, Cnrs Édition, Parigi, 2012, pp. 270 e ss., che ricorda come la festa nazionale francese sia stata disciplinata con legge solo dal 6 luglio 1880. Si veda anche Id., *Petite histoire du drapeau français*, CNRS Edition, Paris, 2017 che parla della bandiera come di un «emblème sacralisé», p. 11.

il *sacro* dovere dei cittadini di difenderla⁵⁷. La Patria diventa così il luogo virtuale ove «simboli e miti garantiscono quell'auto-rappresentazione senza la quale nessun gruppo sociale è in grado di vivere e sopravvivere»⁵⁸. Simboli (la bandiera, l'inno, lo stemma, i monumenti, i colori, ecc.) e miti coesistono con i riti (commemorazioni, feste nazionali, cerimonie civili), tutti volti a mantenere viva nella memoria quel vincolo di un'aggregazione politica basata su valori e su una comune storia.

Le celebrazioni sono presenti sia nelle forme monarchiche, sia in quelle repubblicane e se da una parte la persona fisica del Re le ha facilitate, perché rivolte a un'entità presente e vivente⁵⁹, dall'altra, la forma repubblicana, per quanto astratta, può contare su una partecipazione diretta dei cittadini alla formazione dei valori di unità e di patria⁶⁰ e può servirsi all'occorrenza di una personalizzazione dell'unità nazionale, incarnata dal Presidente della Repubblica. I due periodi storici sono stati attraversati da avvenimenti che hanno rappresentato il *corpus* di valori che le hanno accomunate: la conquista dell'identità nazionale che nasceva con gli ideali risorgimentali e che perdurava con i valori antifascisti, volti a ripristinare la libertà della Nazione.

6. Gli anniversari dello Statuto

Almeno per quanto riguarda il nostro Paese, ma il ragionamento sembrerebbe potersi estendere anche ai Paesi vicini, le celebrazioni cadono raramente nelle date della concessione o della promulgazione dei documenti costituzionali. Peraltro, la data delle celebrazioni per la promulgazione dello Statuto è stata più volte spostata, a dimostrazione di quanto poco sia stata considerata rilevante e di quanto non si volesse radicare nelle coscienze dei cittadini un rito che avrebbe potuto superare per importanza quello delle celebrazioni dedicate alla famiglia reale.

A dire il vero, le celebrazioni laiche e istituzionali cominciarono ad avere un seguito a livello popolare nello stesso periodo della concessione dello Statuto, ma si riferivano all'unico avvenimento storico del Risorgimento che è ricordato per l'intensa ed estesa partecipazione popolare⁶¹, la Repubblica ro-

57. Sul rapporto tra Carta costituzionale, simboli e valori patriottici che essa incarna, si veda M. Viroli, *Per amore della patria. Patriottismo e nazionalismo nella storia*, Laterza, Roma-Bari, 1995, pp. 63-91.

58. S. Lanaro, *Patria. Circumnavigazione di un'idea controversa*, Marsilio, Venezia, 1996, p. 15.

59. Come del resto è stato dimostrato da E.-H. Kantorowitc, *The King's Two Bodies: A Study in Mediaeval Political Theology*, cit., p. 383.

60. M. Viroli, *Repubblicanesimo*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

61. L. Nasto, *Le feste civili a Roma nell'Ottocento*, Gruppo editoriale Internazionale, Pisa-Roma, 1996, pp. 19 e ss.

mana del 1849. Lo statuto venne concesso nello stesso anno e anche nel periodo successivo alla sua promulgazione le uniche feste laiche riconosciute si riferivano ai compleanni dei componenti della famiglia Sabauda⁶². Solo nel 1851 con l. n. 1187 si determinò una festa dedicata allo Statuto (fissata nella prima domenica di maggio)⁶³ che si poteva assurgere a festa nazionale⁶⁴.

Per quanto lo Statuto non suscitasse particolari sentimenti di appartenenza, intorno a questa Carta si costruirono una serie di simboli politici. Seguendo la distinzione elaborata da Merriam⁶⁵, tali simboli si suddividono in *credenda* e *miranda*. Le celebrazioni rientrano in quest'ultima categoria, ove trovano posto anche le bandiere e gli inni perché sono tutti riconducibili a simboli "sentimentali" che hanno la funzione di suscitare emozioni volte a rafforzare i sentimenti di lealtà e di appartenenza al potere politico. Si tratta di emozioni nelle quali la condivisione moltiplica gli effetti e produce una reciproca solidarietà. Per quanto lo Statuto non fosse idoneo a suscitare sentimenti così profondi, suppliva in termini di *miranda*, ossia di simboli politici che tendono alla identificazione con gli appartenenti alla monarchia o con la stessa figura del re.

I *credenda*, ossia i simboli che Merriam colloca tra quelli razionali, svolgono la funzione di legittimazione del potere⁶⁶. La monarchia sabauda non raggiunse un tale senso di appartenenza e una tale legittimazione da poter sviluppare i *credenda*⁶⁷. Non vi fu, in altre parole, un passaggio dalle celebrazioni "personali", riservate alla figura del re (ad esempio quelle riservate al suo compleanno), a quelle più astratte che avrebbero avuto luogo dopo l'unità d'Italia e che celebrano fatti storici o astratti valori. Il passaggio dalla concretezza all'astrattezza non fu mai completo nello Statuto albertino, perché non fu mai percepito come una Carta rappresentativa di una Nazione. Esteso su territori sempre più vasti, ma differenziati per cultura e per convinzioni politiche, procedendo tra l'altro per successive annessioni, non si compì la piena

62. Ancora nel calendario festivo del 1913, istituito con l. n. 1027 del 4 agosto dello stesso anno, si festeggiavano i compleanni del re, della regina oltre che del principe ereditario e della regina madre. Tra le feste civili si celebrava il Natale di Roma (il 21 aprile) e il plebiscito con il quale Roma fu annessa al regno Sabauda (2 ottobre).

63. Cfr. I. Porciani, *La festa della nazione. Rappresentazione dello Stato e spazi sociali nell'Italia unita*, il Mulino, Bologna, 1997.

64. Il Regio decreto 5 maggio 1861 fu corredato anche dalla Circolare del Ministro dell'interno Minghetti, 6 maggio 1861, che fissava le regole della festa nazionale commemorativa e delle celebrazioni, anche con rito religioso, in onore dello Statuto, accompagnate dal canto dell'inno ambrosiano.

65. Ch. E. Merriam, *Political power*, in Aa.Vv., *A study of power*, the Free Press, Illinois, 1950, pp. 102-132 e Id., *Political power*, McGraw-Hill, New York, 1964, pp. 102 e ss. ove descrive i simboli politici che costituiscono i *miranda* come raffigurazioni che rappresentano il poter e che si materializzano in statue, dipinti, parate e commemorazioni pubbliche.

66. Ivi, pp. 105-113. Dello stesso avviso è anche Così P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 160.

67. Ma P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, cit., p. 160 è di opposto avviso.

identificazione tra la Carta e la Nazione. Lo scopo dello Statuto fu semmai quello di rinsaldare la monarchia, rientrava perciò a pieno titolo tra i *miranda* e non si identificò nei simboli dei *credenda*, nei quali il sentimento dell'appartenenza è ben presente. Del resto, la storia dello Statuto non è stata contrassegnata da slanci finalizzati a rinsaldare il sentimento patriottico e l'identità culturale della Nazione; il Re aveva concesso lo Statuto perché costretto in un contesto europeo in cui fiorivano ovunque rivoluzioni che connotarono la cosiddetta Primavera dei popoli, alla quale i Savoia non potevano sfuggire, ma non si poteva chiedere alla monarchia sabauda di legittimare la Carta e il suo contenuto normativo che di fatto rappresentava una limitazione, seppure formale dei poteri del re. Per questo, già nei giorni successivi all'entrata in vigore del documento costituzionale, l'8 maggio 1848⁶⁸, si auspicava già una revisione dello Statuto⁶⁹. Di conseguenza, anche le celebrazioni rivolte a una Costituzione così poco condivisa non erano volte a costruire dei miti fondativi o a evocare dei simboli nazionali, peraltro inesistenti e si rivelarono perciò poco incisive, formali e non particolarmente partecipate. Si estesero alla città di Nizza e furono più vivaci a Torino, città legata alla monarchia più che al Testo fondamentale; non fu attraverso quell'atto normativo fondamentale che si giunse a costruire l'identità nazionale, ma attraverso il simbolo monarchico con il quale il popolo s'identificava⁷⁰.

Esaminando i discorsi tenuti dal re alle Camere, non sembra vi sia traccia di celebrazioni riguardanti la promulgazione o l'entrata in vigore dello Statuto, nemmeno per quel che riguarda il primo anniversario. Ciò può essere dovuto al fatto che i discorsi del Re cadevano in concomitanza con l'apertura della Legislatura e difficilmente questa coincideva con le ricorrenze. Non sembra che il discorso celebrativo rappresentasse una consuetudine nemmeno per i Presidenti delle Camere o del Presidente del consiglio. Le celebrazioni si esaurivano in festeggiamenti popolari più che in momenti istituzionali, pertanto si assisteva a feste di piazza, fuochi d'artificio nelle varie città che erano state capitali del Regno, anche se Torino sarebbe rimasta il luogo dei festeggiamenti più fastosi, anche quando la capitale del Regno fu trasferita altrove. A Roma la ricorrenza dedicata allo Statuto prevedeva una grande festa popolare a Castel Sant'Angelo, luogo dove avvenivano già le feste religiose. Ben presto i festeggiamenti in onore dello Statuto furono accorpati a quelli dell'unità d'Italia, tanto che dal 1861 con l. n. 7 del 5 maggio fu istituita la Festa nazionale che celebrava entrambi gli avvenimenti la

68. Lo Statuto, benché promulgato l'8 marzo 1848, entrò in vigore l'8 maggio dello stesso anno, dopo l'insediamento del Parlamento sabauda.

69. R. Ferrari Zumbini, *Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?* in *Le carte e la storia*, 2011, pp. 13-22. Già il 14 marzo, ossia una settimana dopo la promulgazione della Carta ottrita, si era avviata una discussione su una eventuale revisione dello Statuto.

70. Così G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 107.

prima domenica di giugno⁷¹. Lo Statuto, anche in questo caso, dimostrava la debolezza della sua legittimazione simbolica.

Con le due leggi, quella del 1851 e quella del 1861 si diede inizio al processo di adozione delle cosiddette “leggi della memoria”, ossia a una serie di celebrazioni nazionali istituite mediante le norme. Il tema della “memoria attraverso il diritto” ha suscitato un vivace dibattito nella dottrina costituzionalistica imperniato sul tentativo di comporre, attraverso lo strumento normativo, elementi che idealmente e formalmente sono in antitesi tra di loro, ossia la memoria e il diritto⁷². Disciplinare con legge una celebrazione può produrre un effetto perverso, perché obbliga a elaborare una memoria ufficiale e formale, che può condurre alla soppressione e alla mortificazione di un processo di selezione dei ricordi, che è compito individuale; anche quando dovesse trasformarsi in un’azione collettiva e pubblica dovrebbe spettare agli storici e non ai giuristi l’elaborazione del ricordo. La costruzione di una memoria storica, collettiva e condivisa risultato di un lungo processo di elaborazione culturale difficilmente può essere perseguita per legge, poiché quest’ultima può unicamente fissare in un atto formale significati e avvenimenti già individuati dalle istituzioni, pertanto di per sé già cristallizzati e privi delle contraddizioni che ogni avvenimento storico porta con sé⁷³. Tuttavia, se questo vale soprattutto per fenomeni storici complessi, quali ad esempio le celebrazioni delle giornate in ricordo dell’olocausto o delle vittime delle foibe, per quel che riguarda le celebrazioni nazionali dedicate alla promulgazione delle carte costituzionali o la giornata dedicata alla bandiera (peraltro recente e poco sentita), trattandosi di simboli inclusivi e unificanti e non di veri e propri processi storici, non sono toccati in egual misura dal rischio di una standardizzazione del ricordo perché appartengono già alla memoria in quanto simboli che rappresentano già quei valori fondanti e condivisi dai Costituenti⁷⁴. Il problema si pone per l’Anniversario della Liberazione dell’Italia che cade il 25 aprile, oggi contestato perché quel sistema di valori mutuati dalla Resistenza non è più condiviso come in passato e perché le forze politiche in campo hanno subito una serie di trasformazioni.

Per quanto le celebrazioni dello Statuto fossero limitate, il Cinquantenario della Carta, nel 1898, fu festeggiato in modo solenne soprattutto a Torino, ove fu apposta una lapide per l’occasione; Re Umberto I e Margherita di Savoia festeggiarono il cinquantenario anche il 20 luglio 1898, consegnando

71. F. Lanchester, *150 anni dell’Unità d’Italia: la dinamica istituzionale tra società civile e classe dirigente*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 457-458 e L. Palma, *La festa nazionale italiana*, Forzani, Roma, 1882.

72. F. Cortese, *Memoria e diritto. Contributo per un approccio non necessariamente centripeto (tra storia, giustizia e letteratura)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2012, p. 24.

73. A. Pugiotto, *Quando (e perché) la memoria si fa legge*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, pp. 7 e ss. che si dimostra sostanzialmente critico nei confronti della costruzione di memoria collettiva perseguita con legge.

74. Da ultimo, A. Apostoli, *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull’uso della Costituzione* in *Costituzionalismo.it*, 2018, pp. 28-29.

Storia degli anniversari dello Statuto e della Costituzione

a Roma e a Torino le tavole miniate dello Statuto, poi apposte nel Palazzo di Città. Torino sarebbe rimasta la città della dinastia sabauda e dei festeggiamenti maggiori, a dimostrazione del fatto che le celebrazioni fossero collegate più alla famiglia reale che alla Carta in sé. Il simbolo dello Statuto restava infatti la monarchia sabauda ed era l'immagine popolare dei Savoia a sostenere le liturgie politiche⁷⁵. Le feste non usufruirono mai d'ingenti finanziamenti, perché spesso erano a carico dei comuni, i quali, per evitare spese considerate futili o per il fatto che non pochi sindaci cominciavano a manifestare una fede repubblicana e socialista concedevano ben poco e non si prestavano a celebrazioni della monarchia e di una Costituzione ottriata. Nonostante queste titubanze, le feste dello Statuto si svolgevano in presenza dell'esercito, che si esibiva in parate e adunanze e si coinvolgevano studenti e popolo, anticipando quell'intuizione che avrebbe connotato il regime fascista, quando le grandi manifestazioni di piazza sarebbero state utilizzate per amplificare il consenso popolare. L'accorpamento con la festa dell'unità rilanciò la celebrazione dello Statuto, anche se fu palese la subordinazione di quest'ultima alla prima. L'unità restava l'unico valore condiviso, per quanto in Italia non si riscontrasse la stessa *vis* sprigionata dai valori e dai vessilli repubblicani francesi, ma almeno garantiva l'identificazione con il processo risorgimentale e con una blanda concezione della Nazione.

Proprio al fine di garantire una maggiore visibilità alle celebrazioni dello Statuto e soprattutto a quelle dell'unità d'Italia, nel 1911 i Savoia inaugurano a Roma il Vittoriano, in occasione del Cinquantenario dell'Unità politica della Nazione. Il monumento, dedicato originariamente a Vittorio Emanuele II e non allo Statuto, conquistò nel trascorrere degli anni una sua centralità, che riuscì a superare trasversalmente i diversi regimi, fino a diventare, all'inizio del XXI secolo, la sede di molteplici celebrazioni, tutte legate alla memoria della Patria: l'anniversario della Liberazione del 25 aprile, la festa della Repubblica del 2 giugno, la giornata dell'Unità nazionale e delle forze armate del 4 novembre, durante le quali il Presidente della Repubblica e le alte Autorità dello Stato rendono omaggio al milite ignoto ivi tumulato.

Di fatto, lo Statuto fu contrassegnato da un «peccato originale»: non ebbe mai una legittimazione istituzionale, che avrebbe richiesto la presenza di un sistema parlamentare forte «capace di produrre decisioni e trasformazioni ottenendo più rapidamente la propria legittimità dando alla nazione valori della democrazia parlamentare»; non conquistò nemmeno una legittimazione popolare perché lo Statuto albertino scontava il fatto di essere una carta ottriata, moderata e insufficiente a soddisfare le richieste popolari che avevano connotato in Europa i moti del 1848⁷⁶. Si tentò una sua indiretta legittimazione attraverso la retorica della Costituzione, di cui troviamo tracce nello scritto «Torniamo allo Statuto» di Sonnino del 1897, che invocava un

75. Come ha sostenuto M. Ridolfi, *Le feste nazionali*, cit., p. 28

76. G. Rebuffa, *La Costituzione impossibile. Cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, il Mulino, Bologna, 1995, pp. 26-27.

sistema costituzionale “puro” in cui l’esecutivo poggiasse solo sulla fiducia del Re eliminando la “degenerazione” dell’estensione delle competenze in favore del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si tratta di retorica perché la “trasformazione” descritta da Sonnino non aveva mai avuto luogo e non si poteva perciò anelare il ritorno a un funzionamento dello Statuto che non aveva mai avuto luogo⁷⁷. In altri termini, i rapporti tra Parlamento e Corona non erano mai stati equilibrati e fondati su un piano di parità.

Lo Statuto restò una Carta in cerca di una paternità e di una identità, per quanto potesse essere considerata da alcuni storici il simbolo tangibile della monarchia, come affermò Rebuffa⁷⁸, e per quanto potesse essere assunto come mito fondante dello Stato unitario italiano, secondo Colombo⁷⁹. Non riuscì mai ad assolvere la funzione di strumento di integrazione di un popolo.

Tuttavia, la Prima guerra mondiale richiese un *surplus* di celebrazioni e di riti che potessero rinsaldare il legame con la Nazione per legittimare il sacrificio in termini di vite che quel conflitto richiese⁸⁰. Si ricorse perciò all’edificazione di una retorica della guerra come esperienza ammantata di sacralità e – come hanno dimostrato gli studi di Mosse⁸¹ – alla costruzione del mito della Nazione, necessario per elaborare il «lutto bellico come fenomeno collettivo, rispetto al quale lo Stato fu indotto a svolgere un inedito ruolo d’intervento»⁸². Il sentimento patriottico si nutrì di simboli della patria, dell’unità e del mito risorgimentale in misura maggiore rispetto al passato; è in questo contesto e attraverso questi strumenti di «propaganda» che trovò una sua giustificazione il Primo conflitto mondiale, considerato dagli italiani una quarta guerra d’indipendenza. Aumentarono le adunanze di piazza e le celebrazioni con la finalità di alimentare la propaganda militare, soprattutto dopo la sconfitta di Caporetto. Anche in questo caso non fu mai lo Statuto al centro dell’interesse della propaganda bellica, ma la figura del sovrano, nella sua veste di soldato.

7. Il fascismo e le celebrazioni

Durante il fascismo lo Statuto albertino subì una serie di trasfigurazioni che potevano aver luogo grazie alla sua flessibilità, sicché si assistette sia a

77. «Un governo parlamentare sotto l’egida dello Statuto non è mai nato», lo sostiene anche P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, cit., pp. 149-158. Per un’analisi critica del pensiero di Sonnino, si veda P. Ridola, *Sonnino e la crisi delle istituzioni parlamentari in Italia*, in *Critica storica*, 1974, pp. 266-308.

78. G. Rebuffa, *La Costituzione impossibile*, cit., 26.

79. P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, cit., pp. 159 e ss.

80. M. Ridolfi, *Le feste nazionali*, cit., p. 171.

81. George L. Mosse, *Fallen soldiers: reshaping the memory of the wars*, Oxford University Press, Oxford, 1991, trad. it. *Le guerre mondiali. Dalla tragedia al mito dei caduti*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

82. M. Ridolfi. *Le feste nazionali*, cit., p. 28.

una delegittimazione del contenuto della Carta, sia a un'accentuazione del ruolo del Capo del Governo. Ciò si ripercosse indirettamente anche sulle celebrazioni, già scarsamente rivolte allo Statuto, che s'indirizzarono integralmente a vivificare il culto della personalità del duce e a diffondere la retorica dell'Impero.

Il periodo fascista rappresenta, tuttavia, un laboratorio di sperimentazione per un nuovo tipo di riti e anniversari laici, capaci di coinvolgere una parte rilevante della popolazione. Le celebrazioni tornarono, seppur con mezzi all'avanguardia, a svolgere la funzione classica di costruzione del mito. Si trasformò e si affinò un concetto di Patria tutto nuovo, che trovò un legame storico non più con il Risorgimento, ma con il più risalente Impero Romano, con il quale il sentimento di appartenenza era più artificiale. La propaganda cambiò il modo di intendere le celebrazioni, da quel momento grandiose e sostenute da una partecipazione di popolo ampia e attiva: attraverso le sfilate, i comizi, le celebrazioni sportive, attività e rappresentazioni che scandivano la vita pubblica. Questo cambiamento richiese nuovi simboli e feste nuove, volte a rinsaldare i nuovi legami: lo stemma sabaudo fu pertanto sostituito dal culto del littorio; alle celebrazioni di antica data furono assegnati nuovi significati e si aggiunsero nuove celebrazioni⁸³.

Quelle fissate per il 4 novembre assunsero nuovi significati che trasformarono perciò i simboli che la data sottendeva: non si celebrava più la giornata dell'unità nazionale e delle forze armate, che era stata considerata come giornata festiva sin dal 1919, in ricordo dell'armistizio stipulato a Villa Giusti con l'Impero austro-ungarico. Si trasformò nella festa della vittoria, istituita nel 1922 come simbolo della potenza militare italiana. Anche il 21 aprile, giorno del Natale di Roma, fu reinterpretato, sin dal 1922, come giornata fascista dedicata ai lavoratori, in netta antitesi con la festa del 1° maggio e in stretta correlazione con il mito della romanità coltivato dal duce⁸⁴. Tra il 1923 e il 1926 il compito della propaganda fascista fu quello di «acquisire gli apparati simbolici dello Stato»⁸⁵, che proseguì con la celebrazione della marcia su Roma il 28 ottobre.

Nel 1930, a seguito della firma dei Patti lateranensi del 1929, si annullarono le celebrazioni che fino allora avevano avuto luogo il 20 settembre, in ricordo della presa di Roma del 1870 e che erano state inserite in una giornata di festa nazionale. Furono sostituite da una celebrazione che avrebbe dovuto aver luogo l'11 febbraio, dedicata all'intesa tra Stato e Chiesa. Lo statuto e le celebrazioni che avrebbero dovuto avere la funzione di memoria collettiva nei confronti della Carta del 1848, furono progressivamente smantellate. Il

83. F. Ruggie, *Dallo stemma sabaudo al culto del littorio: episodi di comunicazione amministrativa (1890-1930)*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, II, 1995, pp. 269-295.

84. La giornata fascista è annunciata dallo stesso Mussolini in un discorso tenuto a Bologna il 3 aprile del 1921, così M. Ridolfi, *Le feste nazionali*, cit., p. 70.

85. *Ibidem*.

1938, anno del Settantesimo anniversario dello Statuto, non si registrarono particolari celebrazioni, la guerra incombeva, ma la trasformazione apportata ai simboli dello Stato era ormai compiuta e la Carta sabauda non rientrava tra quelli graditi al regime.

8. Le celebrazioni della Costituzione Repubblicana

È stato già rilevato come le celebrazioni delle due Carte siano state diluite da una inflazione di altre feste che si sono sovrapposte alle prime⁸⁶. Ciò forse è dovuto al fatto che soprattutto la Costituzione del 1948 ha faticato a imporre una propria simbologia e ha mutuato i propri riti da quelli riservati alle celebrazioni dell'unità d'Italia, della Liberazione e dei simboli risorgimentali. In altre parole, la Costituzione repubblicana per lungo tempo è stata considerata soprattutto come risultato di un processo storico meritevole di essere commemorato, perché portatore di una nuova tavola di valori, legati al Risorgimento, alla Resistenza e all'antifascismo, che sono effettivamente i valori incarnati dalla nostra Carta costituzionale⁸⁷.

Tale "assenza di autonomia" in tema di celebrazioni si era già manifestata durante la vigenza dello Statuto albertino. Allora era comprensibile un disinteresse per una Carta ottriata, poco amata dallo stesso monarca, costretto a concederla per evitare documenti costituzionali più radicali, poco apprezzata dai cittadini che la ritenevano invece troppo moderata. Nel caso della Costituzione repubblicana il fatto di rappresentare l'esito di un progetto comune ai partiti della Resistenza, di essere considerata un documento elaborato sulla base di valori condivisi e di rappresentare il frutto di un compromesso politico "alto" ha fatto sì che quei simboli, riconducibili a dei *credenda*, perché volti a legittimare l'autorità e il potere politico, fossero celebrati più della Carta stessa. Tali simboli sono stati considerati i fattori costitutivi della Carta e celebrando quelli si è automaticamente mantenuta viva la memoria del documento che li ha accolti, tanto che, come in una metonimia le feste dedicate alla Liberazione e all'unità d'Italia rappresentavano anche occasione di festeggiamenti della Costituzione. Il fatto che le celebrazioni riguardino sovente l'unità, i fatti storici riconducibili alle Costituzioni più che le Carte di per sé è un fenomeno che ricorre anche negli altri Paesi; in Francia, ove le Costituzioni rivestono una importanza storica e giuridica primaria, non si festeggia la loro promulgazione o l'esito referendario che le ha accolte, ma i valori repubblicani di cui esse sono portatrici. Ciò spiega il motivo per cui le

86. F. Lanchester, *150 anni dell'Unità d'Italia: la dinamica istituzionale tra società civile e classe dirigente*, cit., p. 553.

87. Si è parlati infatti di "canone della memoria repubblicana" e di *epos* della Resistenza, due strumenti che hanno fornito alla Carta costituzionale quegli ideali di giustizia e libertà di cui la nuova comunità democratica aveva bisogno per definirsi e strutturarsi, così C. Tullio Altan, *Gli italiani in Europa*, 1999.

Storia degli anniversari dello Statuto e della Costituzione

celebrazioni costituzionali siano state rare e riservate a pochi addetti ai lavori, ai soli studiosi e intellettuali, persino nella ricorrenza del primo decennio di vigenza⁸⁸, anche se fu istituito un Comitato nazionale per le celebrazioni del decennale della *promulgazione* della Costituzione⁸⁹.

Il Comitato era composto da molti dei protagonisti della Costituente e dedicò al decennale una raccolta di cinque volumi di scritti celebrativi della Costituzione e della Costituente⁹⁰, considerando che allora alcuni giuristi, tra i quali Piero Calamandrei e Lelio Basso, consideravano quest'ultima il "mito-fondativo" e il collante costituzionale⁹¹.

Più che nelle piazze e nelle feste popolari le celebrazioni del decennale ebbero luogo all'interno delle istituzioni, dove si celebrarono discorsi solenni in occasione del primo decennale. Al Parlamento, come poi sarebbe diventata prassi, il Presidente della Repubblica Gronchi rivolse il suo discorso celebrativo, che fu incentrato sul compito dei cittadini, ancor prima delle istituzioni, di tenere vive le istituzioni repubblicane. Non si trattava di un discorso formale e scontato: il Capo dello Stato smentiva così un certo modo di intendere la Costituzione che era allora dominante e che riteneva la Carta un documento destinato agli operatori del diritto e ai soli pubblici poteri⁹². Il richiamo ai cittadini rappresentava un invito a leggere il Testo costituzionale in una visione più ampia, che restituisse ai partiti politici quella funzione di anello di congiunzione tra società civile e apparato statale e costituisse un invito a una maggiore partecipazione popolare, che si coniugava strettamente sia con l'attuazione di quella parte della Costituzione che si rivolgeva soprattutto allo Stato comunità, sia all'attuazione del *referendum* abrogativo e delle regioni.

Anche negli scritti per il decennale, quel che appare preponderante è il tema dell'attuazione alla Costituzione. Non solo per il fatto che quest'ultima era entrata in vigore da un tempo relativamente breve, ma soprattutto perché

88. C. Pinelli, *L'incivilimento degli italiani e la Costituzione della Repubblica*, in *Giornale di Storia costituzionale*, ?

89. Fu scelta la data della promulgazione e non quella dell'adozione da parte dell'Assemblea, il 22 dicembre, né quello dell'entrata in vigore, il 1° gennaio, dando così risalto non alla fase in cui l'atto è divenuto perfetto, ma a quello cosiddetto integrativo dell'efficacia; in altre parole, si è voluto dare risalto non solo all'approvazione parlamentare, ma anche al ruolo del Presidente della Repubblica e al successivo ordine di osservanza del Documento costituzionale e di inserimento nella Raccolta Ufficiale

90. Aa.Vv., *Raccolta di scritti sulla Costituzione (27 Dicembre 1947 – 27 Dicembre 1957)*. Vol. I – *Discorsi e scritti sulla Costituzione*. Voll. II e III – *Studi sulla Costituzione*. Vol. IV – *I precedenti storici della Costituzione*. (*Studi e lavori preparatori*). Vol. V – *L'attuazione della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958.

91. Il tema è ripreso in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi, *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, cit., pp. 15 e ss.

92. Così interpreta il contesto costituente Maurizio Fioravanti, *L'attuazione della Costituzione: il ruolo della cultura costituzionale*, in *Rassegna Astrid*, 2008, p. 6.

la traduzione dei principi costituzionali da parte del legislatore richiedeva una cultura nuova sotto il profilo giuridico. Politicamente la nuova classe politica che emerse dalla Resistenza poteva farsi carico della riuscita delle nuove istituzioni. Giuridicamente, invece, il processo di attuazione della Costituzione fu più lungo e travagliato, come emerge dagli stessi scritti dedicati al primo decennale⁹³. La questione era di stringente interesse perché il nuovo testo – come ha ricordato Maurizio Fioravanti – richiedeva per una sua piena attuazione la creazione di una classe di giuristi nuova, non legata al fascismo e allo Statuto e che potesse farsi carico del processo d'innovazione⁹⁴.

Del resto, le celebrazioni della Costituzione seguirono nei contenuti lo stato di salute della Carta. Come è stato osservato⁹⁵, la storia della vigenza della Costituzione italiana può essere divisa in due periodi: i primi tre decennali (1958, 1968 e 1978) si caratterizzarono per l'attività di promozione e di attuazione della Costituzione, anche se molti giuristi hanno lamentato una sostanziale inattuazione del testo costituzionale⁹⁶ e quello dei tre decenni successivi (1988, 1998, e 2008), nei quali la non attuazione del testo costituzionale fu considerata una evidente dimostrazione di una sua inadeguatezza a ordinare i fenomeni sociali e politici. Pertanto il dibattito successivo fu imperniato sulla necessità di riformare la Costituzione, poiché il convincimento di una parte preponderante delle forze politiche che si fosse ormai consumato il superamento del modello storico e politico avviato con la Resistenza⁹⁷.

L'ultimo decennio è stato caratterizzato invece dalla questione della sopravvivenza della Carta costituzionale, continuamente delegittimata da una volontà non più solo di riforma del testo, ma di una sua trasfigurazione⁹⁸.

93. Sull'inattuazione della Costituzione si è pronunciato com'è noto P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in Aa.Vv., *Dieci anni dopo: 1945-1955*, Laterza, Roma-Bari, 1955, ora in *Opere giuridiche*, cit., III, Roma Tre press, Roma, 2019, p. 553 ss.

94. *Ibidem*.

95. E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, il Mulino, 2012 e per una più incisiva periodizzazione C. Pinelli, *Processi di attuazione costituzionale e periodizzazioni della Repubblica*, in *Giornale di Storia costituzionale*, 2018, pp. 235 e ss. Sugli anniversari della Costituzione si veda F. Lanchester, *Costituzione 7.0: gli anniversari e il cambiamento del contesto e la stella polare del costituzionalismo*, in *Nomos*, 2018, p. 5 e ss.

96. C. Mortati, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, in Aa.Vv., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 465 e ss.

97. G. Ferrara, *Costituzione e revisione costituzionale nell'era della mondializzazione*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998, il quale ha dichiarato che l'avvento dell'era della revisione costituzionale ha dato vita al momento più problematico della storia della repubblica, ivi, 212. Per un quadro complessivo degli avvenimenti storici intorno alla Costituzione si veda P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, il Mulino, Bologna, 2016.

98. Il fatto che la revisione costituzionale, così come era stata posta dai suoi fautori, sottendesse un nuovo processo costituente e uno stravolgimento della Carta del 1948, era già stato evidenziato da M. Luciani, *Quattordici argomenti contro l'invocazione del potere costituente*, in *Democrazia e diritto*, 1995, pp. 97-107.

Storia degli anniversari dello Statuto e della Costituzione

Come ha ricordato Gianni Ferrara, il tema delle riforme costituzionali, che è stato a lungo al centro dell'agenda politica, può essere paragonato a un nuovo processo costituente nel quale ciò che è stato messo in discussione è stato il principio che caratterizza la nostra Repubblica⁹⁹, ossia lo spirito della Resistenza, di cui la Carta rappresenta la traduzione in formule giuridiche¹⁰⁰.

8.1. I primi tre decennali delle celebrazioni della Costituzione

In difesa di quello spirito e dell'insieme dei valori resistenziali, nelle celebrazioni dei primi tre decennali si chiedeva l'attuazione – non solo da parte del legislatore e delle altre istituzioni, ma da parte dei cittadini – di quella Carta ancora da perfezionare. In un secondo momento la priorità divenne quella della difesa della Costituzione e di quei valori ormai considerati sorpassati. Il discrimine tra la chiusura del periodo dell'attuazione della Costituzione e l'avvento di quello in cui comincia a germinare l'idea di una sua trasformazione è rappresentato dalla pubblicazione, alla fine degli anni Settanta, di un articolo di Giuliano Amato su *Mondoperaio*, dedicato alla necessità di riformare il testo costituzionale¹⁰¹. Negli Anni Ottanta si susseguirono vari progetti di riforma¹⁰² e s'inaugurò quella che è stata considerata a ragione “la storia di un lungo regresso”¹⁰³, sebbene l'attacco alla Costituzione divenne più incisivo nella XII Legislatura quando fu ben più consistente il tentativo di delegittimare la Costituzione, considerata ormai in crisi tanto che si auspicò l'avvio di una stagione di grandi riforme perché si riteneva il testo ormai obsoleto e incapace di fornire una nuova spinta e nuovi valori a un patto politico ritenuto superato¹⁰⁴. Le ragioni di quel revisionismo progressivo erano molteplici, tra queste si può annoverare una costante richiesta di modifica della Costituzione per ricercare una introvabile governabilità, erroneamente posta in alternativa alla ricerca di più ampi spazi per la rappresentanza politica¹⁰⁵.

Sul fronte delle celebrazioni che sono riconducibili alla categoria dei *miranda*, volte cioè a costruire un *sentimento* costituzionale, si devono

99. G. Ferrara, *op. cit.*, p. 214.

100. P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *dieci anni dopo*, cit., pp. 211 e ss.

101. G. Amato, *Riforma dello Stato e alternativa di sinistra*, in *Mondoperaio*, luglio-ago-
sto, 1977, argomenti poi ripresi in *Una Repubblica da riformare*, il Mulino, Bologna, 1980.

102. Nella IX Legislatura fu istituita la Commissione parlamentare per le riforme istitu-
zionali (Commissione Bozzi 1983-85), che proponeva un'ampia riforma della Costituzione.

103. G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, pp.
243 e ss.

104. A. Pizzorusso, *Le riforme costituzionali: una transizione per destinazione sconosciu-
ta*, in *Foro italiano*, 2005, pp. 217-218 e 243-244.

105. C. De Fiore, *Le ragioni del revisionismo progressivo*, in *Democrazia e diritto*, 2016,
pp. 101 e ss.

ricordare tutte quelle manifestazioni volte a promuovere la riscoperta del patriottismo, dell'unità politica e dei valori dell'antifascismo, ancora saldi nei primi trent'anni di celebrazioni. Durante la Costituente e nel secondo dopoguerra italiano fino agli Anni Cinquanta si assistette alla costruzione del canone della memoria repubblicana, il quale trovò emblematica espressione nel calendario delle feste civico-nazionali varato nel 1949. Questo calendario fissava per il 4 novembre, il 25 aprile e il 2 giugno le feste nazionali della Repubblica, conferendo loro il rango di giorni di festa civile e facendo di esse il baricentro della memoria pubblica e delle sue pratiche simbolico-rituali. Proprio nel 1977, in pieno ripensamento del valore della Carta costituzionale, il calendario fu modificato e alcune festività sopresse in un clima revisionista. I valori dell'Antifascismo, della Resistenza e della Liberazione continuano ancora oggi a unire il Paese e rappresentano un *corpus* di riti della memoria pubblica più consistente di quelli cui sono dotati gli altri Paesi europei, che hanno scelto come oggetto delle celebrazioni nazionali la fine della Seconda guerra mondiale o la resa della Germania nazista.

Cominciò però sin dal primo Ventennio dalla promulgazione una sorta di oblio per le celebrazioni della Carta e dei simboli repubblicani e si assistette a una progressiva erosione della memoria pubblica, che si è esplicitato anche con un inusuale silenzio che ha contraddistinto il Centocinquantenario della nascita di Garibaldi e con le scarse celebrazioni ufficiali per il primo e il secondo decennale della Costituzione, oltre che con una mera e formale partecipazione anche da parte delle istituzioni alle manifestazioni indette dalle associazioni partigiane¹⁰⁶.

In qualche modo, ciò ha reso palese il fatto che il patto costituzionale già da allora era stato messo in discussione¹⁰⁷. Il 2 giugno 1947, durante l'Assemblea costituente, il discorso di De Nicola fu incentrato sulla resurrezione degli italiani che sembrava legata ad avvenimenti storici diversi da quelli della promulgazione delle Costituzioni: nel marzo 1948 Einaudi ricordò il centenario della Repubblica romana e citò una lettera di Mazzini in cui si faceva riferimento alla "virtù degli italiani" e il 2 giugno 1949 si festeggiò la Repubblica dedicando un monumento a Mazzini e dando luogo alle celebrazioni mazziniane del 19 giugno 1949. Si tentava di rinvigorire un sentimento nazionale che aveva bisogno di esempi e di uno slancio che le istituzioni erano pronte a dare e si proseguì per questa strada anche nel 1950 quando il Presidente della Repubblica nel discorso di fine anno evocò più volte il concetto di Patria (e non di Repubblica o di Costituzione).

Il patriottismo ha rappresentato il motivo conduttore delle celebrazioni anche del centocinquantenario dell'Unità d'Italia ed è stato ampiamente

106. C. Pinelli, *Libertà e responsabilità*, in *Rivista AIC*, 2010.

107. M. della Morte, *Riforme costituzionali, partecipazione politica, trasformazioni della forma di governo. Tendenze e prospettive in Italia e in Francia*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, vol. I, pp. 763 e ss.

commemorato, con simboli e avvenimenti, come testimonia anche il lungo e appassionato discorso alle Camere del Presidente Napolitano, il quale manifestò le medesime finalità che avevano animato il Presidente Ciampi nel centotrentesimo¹⁰⁸, uno dei più attenti fautori delle celebrazioni della Costituzione e dell'unità repubblicana. I discorsi presidenziali richiamati si sono rivelati capaci di evocare i grandi valori costituzionali. Il riferimento ai valori patriottici contenuto nel discorso di Ciampi ha finalmente sganciato quel sentimento da un pregiudizio nazionalista per collocarlo invece nel novero dei grandi temi costituzionali, legandolo così al repubblicanesimo e al Patto costituzionale¹⁰⁹. I due discorsi del Presidente Napolitano – il primo per i Sessant'anni della promulgazione della Costituzione e il secondo per le celebrazioni del Centocinquantenario dell'Unità d'Italia – evocarono entrambi i valori dell'unità e la comune radice risorgimentale, ma soprattutto evocano continuamente la Costituzione come strumento e come risultato dell'Unità. A tale proposito, Napolitano ha ritenuto che "l'unità costituzionale" potesse essere considerata una sorta di «sostrato dell'unità nazionale». In altre parole, i due Presidenti hanno tentato di sussumere nella Carta valori precedenti alla stessa rinviandola e conferendole nuova linfa, tanto che le celebrazioni di quei valori costituiscono ora una indiretta celebrazione della Costituzione.

I discorsi al Parlamento non hanno avuto un impatto diretto e immediato sulla cittadinanza, pertanto – in assenza di celebrazioni di particolare risonanza – si può affermare che si è trattato di feste "deboli", poco seguite anche per il fatto che come sostengono alcuni studiosi¹¹⁰, il partito di maggioranza allora al Governo, il Partito della libertà, non si riconosceva pienamente in quelle ritualità. Anzi, da quel momento in poi, i partiti o i movimenti, poiché nati in un momento successivo alla nascita della Costituzione, o perché comunque da sempre in rotta con quel patto costituzionale, avrebbero tentato di dare vita a celebrazioni minori, sottotono, senza un particolare coinvolgimento popolare. Gli anniversari della Costituzione si sono susseguiti stancamente, attraverso le celebrazioni degli studiosi e mediante i discorsi istituzionali.

108. L'intervento di Napolitano, pronunciato il 17 marzo 2011 per il Centocinquantenario dell'Unità d'Italia e l'intervento che lo stesso Presidente ha tenuto il 23 gennaio 2008 in occasione della celebrazione del 60 anniversario della Costituzione si sono tenuti entrambi di fronte al Parlamento in seduta comune. L'intervento del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, in occasione della cerimonia celebrativa per i 140 anni dell'Unità d'Italia si è tenuto invece a Torino, presso il Palazzo Carignano, il 20 novembre 2001. I discorsi e gli interventi sono reperibili sul sito ufficiale della Presidenza della Repubblica.

109. S. Rossi, *La Presidenza Ciampi nel segno del patriottismo costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2006.

110. N. Tranfaglia, *C'è poco da stare allegri. Tra storia e politica. Qualche considerazione sulle celebrazioni ufficiali dei 150 anni nell'Italia del biennio 2009-2011*, in *Le Carte e la storia*, 2011, pp. 5 e ss.

8.2. I secondi tre decennali delle celebrazioni

La stagione delle riforme ha visto, invece, una maggiore attività in ambito celebrativo dovuto soprattutto alla ricerca di strumenti volti a difendere la Costituzione da parte di chi voleva contrastare una profonda revisione della stessa¹¹¹. Per questo le celebrazioni si sono concentrate sulla conferma della validità del testo costituzionale, ricordandone le origini e il percorso storico e giuridico¹¹², oltre che le novità che essa aveva apportato nell'ordinamento italiano¹¹³. L'Associazione dei costituzionalisti ha dedicato alle riforme il volume del Cinquantenario, non solo con l'intento di fornire un punto di vista qualificato e di partecipare al dibattito politico, ma anche per inquadrare il rapporto tra conservazione e innovazione costituzionale nella forma e nella sostanza: cosa sottoporre alla revisione costituzionale e attraverso quale processo, ma anche quali parti del testo meritavano una piena attuazione, non ancora raggiunta e per fissare l'attenzione sulle parti della Costituzione realmente suscettibili di revisione¹¹⁴. In quella seconda metà degli Anni Novanta la crisi della Costituzione, tanto che si raggiunse il «punto critico della crisi della funzione di integrazione della Costituzione»¹¹⁵. Le celebrazioni, in verità, non riuscirono a ostacolare la progressiva delegittimazione della Carta.

Le celebrazioni dei Sessant'anni si sono rivelate più numerose e più sentite. L'Associazione dei costituzionalisti ha dedicato il suo convegno annuale al tema della crisi dei partiti. Non ci si è dunque sottratti al dibattito relativo alle disfunzioni che sono invero maggiormente riconducibili a una crisi politica e non giuridica, ma che si sono riverberate anche sul funzionamento costituzionale. Il segnale che gli studiosi hanno tentato di far emergere in quel contesto riguardava il rapporto tra lo Stato apparato e lo Stato comunità che ha attraversato un momento di stasi, mancando un canale di comunicazione, visto che i partiti politici non sono più riusciti a svolgere la funzione di cinghia di trasmissione tra le istituzioni e la società civile e che la crisi della rappresentanza ha costituito la conseguenza più diretta di questa disfunzione costituzionale¹¹⁶. Si è evocato più volte il termine "crisi" in relazione alle istituzioni, alla rappresentanza politica, agli enti territoriali, per descrivere il momento di paralisi dell'ordinamento costituzionale. Le celebrazioni delle

111. L. Elia, *La Costituzione aggredita*, il Mulino, Bologna, 2005.

112. Aa.Vv., *Alle origini della Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1998.

113. Aa.Vv., *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, il Mulino, Bologna, 1998.

114. Sui metodi e i contenuti della riforma, Aa.Vv., *La riforma costituzionale*, Associazione dei costituzionalisti, Giuffrè, Milano, 1998.

115. P. Ridola, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, pp. 266-267.

116. G. Ferrara, *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Aracne, Roma, 2012, p. 166 e G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* In Convegno AIC, Alessandria 1998, Giuffrè, Milano, 1999.

istituzioni hanno tentato di scuotere il Paese che oggettivamente percepisce una dissoluzione delle istituzioni, anche se continua a volerle difendere da tentativi di revisione più o meno estesi, come hanno dimostrato gli esiti dei *referenda* costituzionali del 2006 e del 2016.

Zagrebelsky si è soffermato, in occasione delle celebrazioni per i Sessant'anni, sul tema della democrazia ritenendo che fosse giunto ormai il momento di superare l'assetto compromissorio originale per approdare al momento della decisione, ossia rimarcando come dopo un periodo di assestamento la Carta e il contesto costituzionale fossero pronti per sfide nuove. In modo positivo ha rilevato sia la longevità della Carta, aspetto che deve far pensare a una sua capacità di adattamento, sia alla sua intrinseca capacità di essere al passo con le trasformazioni del costituzionalismo dei nostri tempi¹¹⁷. Mario Dogliani evocando le celebrazioni del Sessantennio ha tentato di fare il punto non solo sulla tenuta della Costituzione, ma su quella del costituzionalismo stesso, che appare in balia di un politeismo dei valori difficile da ricomporre in unità e ostaggio di cambiamenti non direttamente governabili da una Costituzione nazionale¹¹⁸. Il giurista ha parlato di una nuova glaciazione della Costituzione ma che non corrisponde a quella del primo decennio quando la difficoltà consisteva nell'attuazione del testo, né di può paragonare il disagio che la Costituzione emana con la delegittimazione che ha subito nei periodi successivi quando la finalità politica e giuridica sembrava incarnarsi in una strenua ricerca di un nuovo ordine politico e costituzionale; il Sessantennio inaugura la stagione del nichilismo giuridico e «dell'indifferenza e dell'insofferenza della normatività in sé»¹¹⁹.

Secondo alcuni la Costituzione non sarebbe più semplicemente il patto stretto tra i partiti che hanno partecipato alla Resistenza che, pur avendo superato indenne il *referendum* costituzionale del 2006, è stata delegittimata dai continui tentativi di riforma e non può più essere considerata il punto di riferimento dell'azione politica. Di conseguenza, si è fatta strada l'idea che la democrazia diretta possa rappresentare una soluzione al problema, operando così uno stravolgimento del dettato costituzionale e negando ai contenuti normativi un valore giuridico formale poiché essi possono essere modificati secondo le esigenze del momento¹²⁰. L'altro mantra sostenuto dai fautori di una revisione della Costituzione vede nella Costituzione un Patto imperfetto che reca "problemi ...d' ingovernabilità che deve essere corretta conferendo

117. G. Zagrebelsky, *Sessant'anni della Costituzione, Introduzione* al testo della Costituzione pubblicato in allegato alla Repubblica e all'Espresso, 28-29 febbraio 2008 in *Astrid-online.it*.

118. M. Dogliani, *Le celebrazioni dei 60 anni della Costituzione: nichilismo realistico versus patetismo pedagogico?* In *Questione giustizia*, 6, 2008, 28 e ss.

119. Ivi, p. 33.

120. Id., *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it.*, 2008 che parla di insofferenza per la normatività della Costituzione.

maggiori poteri direttivi del governo”¹²¹. In altre parole, la delegittimazione subita dalla Carta nel sessantesimo della sua promulgazione è totale, nonostante le celebrazioni formali.

È ancora il tema dell’unità del Paese che assume i toni celebrativi di maggior spessore. Il convegno dei costituzionalisti del Centocinquantesimo dell’unità d’Italia è stato dedicato a questo tema, seppure letto in chiave problematica. Massimo Luciani nella relazione tenuta al Convegno si è soffermato sulla questione che la Costituente assunse come problema centrale e come obiettivo, ossia la ricostruzione della unità nazionale. Ha ricordato come questo sia necessariamente il frutto di un lungo percorso e di una cura continua e di come – nella prospettiva attuale – l’unità nazionale rappresenti una sfida che incontra nuove difficoltà in un modo globalizzato e caratterizzato dalla superiorità dell’economia sul diritto, condizioni che favoriscono disuguaglianze e divisioni, non certo l’unione in una comunità politica¹²².

Si è assistito anche negli ultimi decenni al proliferare della retorica costituzionale nelle celebrazioni ufficiali; tuttavia, soprattutto gli addetti ai lavori e gli studiosi hanno letto questa ricorrenza come un momento di riflessione del quale approfittare per fare il punto sulla importanza della Carta e sulla sua vigenza.

8.3. *Il settantesimo e i suoi riti: la riconferma della Costituzione e dei suoi valori?*

Lungo tutto l’arco dei Settant’anni le celebrazioni hanno avuto lo scopo di tenere vivo il dibattito costituzionale e di evocare i valori di una convivenza democratica, pur in presenza di un consesso politico disarticolato e sconnesso. L’unità è stato il valore maggiormente evocato e ha rappresentato il punto di partenza di quel nuovo patto politico nato nel 1948, volto a ricostruire un rinnovato senso di appartenenza alla Nazione italiana¹²³.

Lo dimostra anche l’esito del *referendum* costituzionale del 2016 che dovrebbe aver chiuso la stagione che vedeva la revisione «non come potere di emendamento, ma come potere che ha sfiorato, o toccato, la discontinuità costituente»¹²⁴. Le celebrazioni dedicate al Settantesimo anniversario della Costituzione sembrano aver contribuito a rinsaldare il patto e i valori costituzionali. Il Presidente Mattarella ha evitato la retorica delle celebrazioni,

121. Lo riporta criticamente M. Della Morte, *Riforme costituzionali, partecipazione politica, trasformazioni della forma di governo. Tendenze e prospettive in Italia e in Francia*, cit., p. 765.

122. M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Annuario 2011 Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Giappichelli, Torino, 2011.

123. Lo ha ricordato efficacemente A. Apostoli, *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull’uso della Costituzione*, cit., pp. 73-74.

124. M. Dogliani, *La determinazione della politica nazionale*, cit., p. 21.

ricordando esplicitamente la ricorrenza in pochi e misurati discorsi¹²⁵, ma indirettamente in più occasioni ha fatto riferimento ai valori che sono alla base della Carta, ad esempio celebrando in due occasioni il 73° anniversario della Resistenza italiana¹²⁶, ricordando l'estesa partecipazione di popolo a quegli avvenimenti e celebrando il 4 novembre contemporaneamente il centenario della fine della Grande Guerra, il Giorno dell'Unità Nazionale e la Giornata delle Forze Armate, insistendo in più occasioni sulla centralità dei valori del pluralismo e del senso di appartenenza a una comunità politica¹²⁷. Altre istituzioni si sono aperte al dialogo con la cittadinanza: si pensi alla presenza dei giudici costituzionali nelle carceri e nel viaggio della Costituzione nelle città d'Italia e nelle scuole per diffondere i valori e l'importanza della Carta fondamentale. Le riviste giuridiche hanno dedicato ampio spazio al settantennio e, al di là dei diversi contributi e dei differenti contenuti, tutte hanno sottoscritto l'idea che si debba rinnovare il patto costituzionale e rileggerlo in una prospettiva nuova, volta al futuro e non al passato.

Nonostante si sia evitata la retorica, le celebrazioni non sono riuscite a svolgere quel ruolo di pungolo e di strumento della memoria pubblica nei confronti di un Patto giuridico e politico che sembra ormai sia arrancare nei nuovi assetti politici e sociali, sia scolorire a fronte di spinte populiste, quest'ultime cavalcando una malcelata volontà di delimitare le garanzie che la Costituzione ha approntato per Settant'anni, viste ora come privilegi.

Il monito resta quello di trarre dalle celebrazioni nuova energia per riaffermare il Patto costituzionale e soprattutto per arrestare la progressiva delegittimazione della normatività della Costituzione.

Attraverso i riti che si celebrano per ricordare gli anniversari della Costituzione, come ha sostenuto tra gli altri Cassirer, si crea e si rinnova il mito della Costituzione. I riti rappresentano perciò un *prius* anche rispetto al mito. In altre parole, le celebrazioni delle Carte costituzionali costituiscono un momento di riflessione, di "culto" e di riconoscimento del momento fondativo di una comunità politica attorno a un Patto scritto e concorrono ad alimentarlo.

La centralità degli anniversari della Costituzione del resto è stata resa in modo esemplare dalle parole del messaggio di fine anno del dicembre 2017 che il Presidente Mattarella ha rivolto agli italiani; nel ricordare l'arrivo del Settantesimo della Costituzione ha affermato che "la democrazia vive di impegno nel presente, ma si alimenta di memoria e di visione del futuro".

Mettere in relazione il passato con il futuro attraverso il presente: è questa la funzione delle celebrazioni.

125. Nel discorso di fine anno del 2017, in quello in cui ha accolto i partecipanti alla manifestazione "Viaggio in bicicletta intorno ai 70 anni della Costituzione Italiana" e quello del 1° maggio.

126. Discorsi del Presidente Mattarella del 24 e il 25 aprile 2018.

127. Discorso in onore XXX anniversario della morte di Roberto Ruffilli, Forlì, 16 aprile 2018 e il discorso del 4 novembre 2018 a Trieste.

PARTE SECONDA
SETTANT'ANNI DI COSTITUZIONE:
STORIA E PROSPETTIVE COSTITUZIONALI

V.

L'IDEA DI EUROPA NELLE COSTITUZIONI DEL SECONDO DOPO GUERRA

Stefania Ninatti

SOMMARIO: 1. Preludio: i primi passi dell'idea di Europa nel dopo guerra. - 2. Tra guerra e pace: le clausole costituzionali "europee". - 3. Le clausole europee nei primi stati aderenti alla CEE: una insuperabile inadeguatezza o una scelta ponderata?. - 3.1. L'art. 11 della Costituzione italiana. - 3.2. Le costituzioni degli altri: uno sguardo sintetico sulle clausole europee dei primi stati membri della nascente Comunità Economica Europea. - 4. In prospettiva: le ammorsature di Calamandrei alla prova del tempo.

1. Preludio: i primi passi dell'idea di Europa nel dopo guerra

La dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, con cui generalmente si indica l'avvio dell'avventura comunitaria, si radicava in correnti di pensiero che avevano percorso il costituzionalismo del Novecento¹ e che le due fune-

1. In realtà, già sul finire dell'Ottocento e poi ampiamente nel corso del Novecento la domanda sul destino politico e giuridico dello spazio europeo si poneva con particolare intensità. In questo senso, le osservazioni del professor Johann Caspar Bluntschli – professore di diritto pubblico, internazionale e privato, originariamente a Zurigo e successivamente docente anche a Monaco e a Heidelberg – anticipano il dibattito che percorre il Novecento con un saggio del 1878 dal titolo *L'Organizzazione dell'Associazione Europea di Stati* (J.C. Bluntschli, *Die Organisation des Europäischen Staatenvereins*, Neudruck wiss. Buchgesellschaft, Darmstadt, 1878, pp. 9-10): «Il dibattito sulla Costituzione dell'Europa ha certamente per ora solo un valore accademico. Da un lato dobbiamo aspettarci che abili uomini di Stato, i quali devono assolvere compiti più precisi ed urgenti, non solo potranno non degnare di alcuna considerazione tali riflessioni, ma anche che, forse, sentendole, ci rideranno sopra. Dall'altro, si può capire che molti lettori intelligenti e ben pensanti, i quali si interessano anche di problemi politici, si porranno in modo freddo e distaccato nei confronti di siffatti disegni costituzionali». «Tuttavia» – così continua Bluntschli – «non si può negare il problema. Esso ha impegnato da sempre anche uomini seri. Ma se un giorno sarà possibile prospettare una soluzione del problema, allora potrebbe tornare utile a tal fine il fatto che la critica abbia già messo a nudo i difetti dei precedenti tentativi e abbia portato l'attenzione su quelle condizioni che ogni nuova impresa di questo genere non può tralasciare» (più ampiamente sul tema si veda J. Schwarze, *Entwicklungsperspektiven einer Europäischen Verfassung*, Paper, Scuola di dottorato dell'Università degli Studi di Milano, 12 dicembre 2001).

L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra

ste guerre sul territorio europeo avevano riportato al centro dell'attenzione: la trama nascosta del progetto di integrazione europea si poteva allora individuare nel tentativo di dare forma nel tempo, tramite la famosa "politica dei piccoli passi", ai cd. Stati Uniti d'Europa, una sorta di federazione *in fieri*, in grado di assicurare la pace sul territorio europeo². Come noto, si decide, così, di istituire uno strumento economico – l'integrazione della produzione di certi settori – a servizio di un fine politico o, prendendo a prestito la nota affermazione del primo presidente della Commissione europea Walter Hallstein, di «conseguire l'obiettivo politico passando per l'economia»³. Non è un caso che il progetto nasca proprio attraverso il consolidamento del legame tra Francia e Germania – i due paesi al centro dei precedenti conflitti europei e su cui si giocava la futura possibilità di una convivenza pacifica – in un settore altamente strategico e controverso quale quello della produzione del carbone e acciaio. E non è neppure un caso, come acutamente rileva Böckenförde, che il progetto trovi la sua prima realizzazione al momento dell'inizio della guerra fredda, conflitto silente che convinse gli Stati europei a passare dai proclami ai fatti: l'alleanza franco tedesca in campo carbonifero non deve, quindi, essere interpretata solo in senso «difensivo» bensì anche in senso «offensivo»⁴.

Accomunava i padri fondatori del progetto costituente europeo l'idea secondo cui l'Europa con i suoi valori e principi doveva risorgere dalle ceneri delle guerre del Novecento: «per unire l'Europa c'è più da distruggere che da

2. Famoso in proposito è il discorso di Churchill a Zurigo (19 settembre 1946) con cui lo statista inglese esortava gli stati «a fondare una nuova famiglia europea», pur mantenendo poi per la Gran Bretagna una posizione distinta da quella francese e tedesca, uno dei numerosi segni del fatto che ancora mancava un consenso rispetto al passo di fondare una federazione vera e propria sul territorio europeo. G. Amato, *Dall'idea di Europa alla costruzione europea*, testo inedito della prolusione all'Anno Accademico 2018-2019 dell'Università di Roma La Sapienza, 17 gennaio 2019, in «Astrid», p. 2, sottolinea tuttavia che il processo che si riuscì «ad attivare non fu una costituente federalista, ma un processo di integrazione, che si sarebbe sviluppato [...] via via che fosse cresciuta la solidarietà fra gli europei (realistica ammissione, quella di Schuman, di una tensione fra poli opposti che – lui pensava – solo il tempo avrebbe potuto sperabilmente cancellare). E poi nulla ci garantiva contro futuri passi indietro, giacché quel fuoco sotto la cenere continuava ad esserci».

3. W. Hallstein, *Europäische Reden*, Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, Stuttgart, 1979, p. 246.

4. Ricorda E.W. Böckenförde, *Dove sta andando l'Europa?*, in Id., *Diritto e secolarizzazione*, Laterza, Roma, 2007, p. 172, come Jean Monnet, il grande ideatore dell'integrazione europea, abbia lasciato traccia nelle sue memorie dell'insistenza del governo americano – all'acuirsi del conflitto Est-Ovest – perché la Germania contribuisse alla difesa dell'Occidente. Più ampiamente sul «clima allora così teso» di questo periodo storico si veda per tutti L. Bonanate, *Art. 11*, Carocci, Roma, 2018, pp. 39 e ss. Non è possibile in questa sede affrontare le opposte narrative con cui il fenomeno comunitario è stato letto, da una parte «elevando a mito» il processo di integrazione europea, dall'altra «degrandandolo a complotto» (più ampiamente si veda, esemplarmente, M. Dogliani, I. Massa Pinto, *Elementi di Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 478-480).

edificare. L'Europa esiste ma è incatenata»⁵ ebbe a dire De Gasperi. Il progetto di un'Europa unita, risorta dopo la rovinosa guerra appena conclusa, nasce dunque sotto l'auspicio di ideali di profondo spessore politico quali la pace e la prosperità, funzionalmente correlati. Ad essi si lega, più in generale, la nozione di sovranazionalità, termine usato per la prima volta nell'art. 9 del Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio⁶ e indicativo della volontà degli Stati membri di superare i confini della propria nazione per aprirsi a processi di integrazione fra Stati: proprio questo termine diviene, nel tempo, la parola chiave per comprendere il fenomeno comunitario.

2. Tra guerra e pace: le clausole costituzionali "europee"

Il principio di sovranazionalità – che si può icasticamente definire come il *favor* espresso in Costituzione per le organizzazioni sovra- e internazionali – costituisce una buona lente di ingrandimento per cogliere le mille sfaccettature della trasformazione del concetto di sovranità e riflette, specularmente, una caratteristica precipua della natura dello Stato, ossia la sua apertura verso un livello di relazioni giuridiche sovrastatali.

In materia è d'obbligo riferirsi, quanto al diritto costituzionale italiano, all'art. 11 che in modo consapevole ha iniziato a porre la domanda di come tener conto all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale delle relazioni sovranazionali: secondo il disposto costituzionale, infatti, «*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*».

Peraltro, la scelta del costituente italiano non era certo isolata: anche solo un fugace cenno alla costituzione francese del 1946, ci permette di cogliere – sia pure all'interno di un contesto storico e sociale assai diverso – una affermazione simile, laddove tra i primi lemmi del Preambolo si stabilisce – a seguito dell'affermazione secondo cui la Francia non intraprenderà nessuna

5. Citazione tratta dal discorso intitolato *La nostra patria Europa* pronunciato alla Conferenza Parlamentare Europea il 21 aprile 1954, pubblicata in M.R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Mondadori, Milano, 1989, pp. 128-132.

6. Può essere interessante rileggere l'art. 9 Ceca: «L'Alta Autorità è composta di nove membri nominati per sei anni e scelti in base alla loro competenza generale. [...] I membri dell'Alta Autorità esercitano le loro funzioni in completa indipendenza, nell'interesse generale della Comunità. Nell'adempimento dei loro doveri non sollecitano né accettano istruzioni da parte di Governi o di altre organizzazioni. *Essi si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere sovranazionale delle loro funzioni. Ogni Stato membro si impegna a rispettare tale carattere sovranazionale* e a non cercare di influenzare i membri dell'Alta Autorità nell'esecuzione del loro compito. [...]» (il corsivo è nostro).

L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra

guerra in vista di conquiste [...] – che “con riserva di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie per l'organizzazione e la difesa della pace” (paragrafo 15)⁷. Così anche si può leggere nei primi due commi dell'art. 24 del Grundgesetz l'osservazione secondo cui «*La Federazione può trasferire con legge poteri sovrani a organizzazioni internazionali. Per il mantenimento della pace la Federazione può entrare a far parte di sistemi che garantiscano la mutua sicurezza collettiva; esso, pertanto, consentirà alle limitazioni dei suoi propri poteri sovrani così da favorire un ordinamento che assicuri la pace e la sicurezza in Europa e fra i popoli del mondo [...]*».

Premonitrici di sviluppi impensati – e da un certo punto di vista impensabili –, le clausole costituzionali di apertura a fenomeni sovranazionali risultano così un tentativo serio e ponderato di comprensione delle trasformazioni della sovranità nel XX secolo, sia pur lette all'interno di un momento storico particolare, quale è quello situato nel passaggio tra guerra e pace, che ben si riflette nella formulazione testuale dei diversi articoli. Esse si rivelano, però, anche inevitabilmente incomplete, perché l'oggetto della disposizione supera ampiamente le pur generose previsioni dei costituenti che non potevano avere in mente, alla fine degli anni Quaranta, la futura Comunità Europea.

Tale innata capacità estensiva delle norme analizzate è stata resa possibile anche grazie a un carattere proprio di quest'ultime: prendendo esemplarmente in esame il caso italiano, la nostra dottrina ha, infatti, rilevato l'esistenza nell'articolo 11 di una tipica clausola di flessibilità della carta costituzionale. Nei rapporti internazionali si mostra così, in tutta la sua ampiezza, una dimensione propria del diritto costituzionale che consiste nella sua capacità di potersi adattare «agevolmente alle variabili necessità dei tempi e delle circostanze, perché le sue formule, sintetiche e generiche, lasciano largo margine al loro sviluppo e alla loro integrazione»⁸.

7. E sebbene successivamente il costituente francese modificherà la propria carta per ricomprendervi esplicitamente una disposizione *ad hoc* per il processo di integrazione europea (art. 88 cost. fr.), questo comma del Preambolo rimarrà un punto costante di riferimento per la giurisprudenza interna, confermandosi così la centralità di questo tipo di clausole costituzionali nella regolamentazione dei rapporti sovranazionali.

8. L. Rossi, *La “elasticità” dello statuto italiano*, in Scritti giuridici in onore di S. Romano, Cedam, Padova, 1940, p. 27. Questa caratteristica distingue il diritto costituzionale in quanto tale fin dal suo sorgere: F. Pierandrei, *L'interpretazione della costituzione*, in *Studi in memoria di L. Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 473; G. Chiarelli, *Elasticità della Costituzione*, in *Studi in memoria di L. Rossi*, cit., 1952, pp. 45 ss. Più recentemente, si può vedere esemplarmente S. Bartole, *L'inevitabile elasticità delle costituzioni scritte tra ricognizione dell'esistente e utopia dei valori*, in Aa.Vv., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Ass. It. dei Costituzionalisti, Messina, 23 febbraio 1996, Cedam, Padova, 1997, p. 13. Se il tema della elasticità della Costituzione è stato affrontato dagli studi sulla natura delle norme programmatiche, la riflessione ha finito poi con l'invadere in maniera complessiva l'intera materia costituzionale. Flessibilità, elasticità, cedevolezza, fluidità sono tutti sinonimi che la dottrina ha usato per descrivere l'esigenza che la Costituzione si adeguasse, con l'evolversi del contesto su cui operava, alle mutate circostanze storiche, sociali, politiche ed economiche: qualsiasi Costituzione che pretenda durare nel tempo deve per forza di cose mostrare questa

Le clausole di apertura al diritto internazionale, e più in generale, il principio di sovranazionalità, mostrano così limpidamente il carattere proprio di ogni carta costituzionale e, nel contempo, permettono di cogliere con particolare nettezza la trasformazione in atto rispetto alla concezione classica della sovranità mettendo in luce una forma di cooperazione (o condivisione) ultima fra il livello di governo interno e internazionale non facilmente inquadrabile all'interno dei classici schemi teorici, eppure esistente.

Negli anni successivi al secondo conflitto mondiale si assiste, perciò, ad una spontanea convergenza nelle coeve carte costituzionali europee rispetto all'esigenza di inserire nel testo costituzionale una norma descrittiva della relazione fra Stato e realtà extrastatali. Tale scelta di *favor* dei costituenti rispetto ai fenomeni internazionali, cioè l'opzione per il cd. "Stato aperto", ha capovolto l'impostazione, tipica soprattutto della dottrina giuridica dell'inizio secolo, secondo cui «quest'aspetto essenzialissimo viene di solito del tutto trascurato assumendosi per implicito, quasi come un dogma, che ogni sistema statale costituisca un sistema chiuso»⁹. In linea con tale affermazione si può, così, ritenere che la costituzione di una singola nazione non può essere interamente compresa se non viene inserita in un contesto di dimensioni più ampie, a cui essa ha deciso di partecipare, «frutto dell'acquisita consapevolezza che lo Stato è interamente calato nella realtà internazionale, la quale ne condiziona direttamente e in larga misura anche la vita interna»¹⁰.

Cosa dice rispetto all'idea di Europa questo primo tratto specifico delle carte costituzionali del dopo guerra? Dice molto e dice poco nello stesso tempo.

preziosa qualità di riuscire, in qualche modo, a rispondere all'esigenza di contestualizzarsi, andando oltre il dato formale del testo. Si può perciò dedurre che il carattere dell'elasticità serve a volte a conciliare, a volte a superare la classica distinzione fra rigidità e flessibilità.

9. G. Guarino, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra costituzione e istituzioni comunitarie*, in «Quad. cost.», 1992, p. 26.

Non si può non accennare, sia pur solo in nota, come queste carte costituzionali siano anche state definite «costituzioni nate dalla resistenza» (esemplarmente si veda C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 222) e come, all'interno di questo dibattito, l'apertura sovranazionale e la resistenza siano stati letti i due lati di una stessa medaglia; per tutti si veda P. Carrozza, *Constitutionalism's Post-modern Opening*, in M. Loughlin and N. Walker (eds.), *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford University Press, Oxford, p. 182. Più in generale sul tema si veda G. Martinico, *Overcoming False Dichotomies: Constitutionalism and Pluralism in European and International Studies*, in M. Belov (ed.), *Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law*, Hart, Oxford, 2018, p. 55 e ss.

10. Ampiamente A. Cassese, *Artt. 10-12*, Commentario della Costituzione (a cura di G. Branca), Zanichelli, Bologna, 1975, pp. 461 ss. Si deve, peraltro, ricordare come tale posizione – nel contesto italiano – nasca in un momento storico molto specifico, in cui alla grave necessità di essere riammessi nel contesto internazionale si sommava un clima fortemente ostile all'exasperato nazionalismo del precedente regime fascista. La Costituzione italiana, condizionata com'è dal momento del suo sorgere, è così impregnata, fin dalle sue più profonde radici, da un *favor* internazionale, ampiamente riconoscibile in forza di diverse disposizioni (si vedano complessivamente gli art. 2, 7, 10, 11 e 35, III c., Cost.) e strettamente connesso agli avvenimenti tragici precedenti all'Assemblea costituente.

L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra

Da una parte, la scelta è importante e segna tutta la tragicità della storia degli anni appena vissuti e allora in atto sul territorio europeo: ed è appunto in questo senso che, seppure spesso non specificamente dedicate all'Europa in quanto tale, le disposizioni in esame raccontano dei primi tentativi del legislatore costituente di affrontare la domanda sul futuro della stessa. Le clausole di apertura al diritto internazionale – in particolar modo quelle a favore dell'istituzione di organizzazioni internazionali che assicurino la pace – nascono, dunque, in un particolare momento storico e, più in generale, vanno lette all'interno della discussione sul ripudio della guerra offensiva e sul richiamo al valore della pace: le stesse limitazioni di sovranità ivi contemplate assumono un significato all'interno di questo specifico quadro di riferimento. Eppure, queste disposizioni nel ribadire un valore costituzionale di prim'ordine quale la pace e la partecipazione ad organizzazioni internazionali ad esse vincolate, finiscono con aprire un pertugio su sviluppi futuri – le famose «ammorsature giuridiche» di Calamandrei¹¹ – rendendo porosa la trama costituzionale agli influssi esterni agli ordinamenti statali.

Dall'altra parte, non si può negare che le formulazioni scritte dei testi costituzionali dicono molto poco rispetto alla realtà costituzionale di un ordinamento giuridico complessivamente inteso: come noto, le cd. trasformazioni costituzionali non si rivelano certo nel processo di revisione costituzionale quanto piuttosto nelle modifiche tacite della costituzione e nella legislazione ordinaria che si conforma a queste modifiche per un continuo processo di «*adaptation/anpassung*» all'ordinamento giuridico europeo latamente inteso¹². Quindi la presente analisi rappresenta solo un primo punto di una ricerca che, viceversa, dovrebbe essere ben più ampia rispetto al solo testo costituzionale e che dovrebbe spaziare dalle norme sulla limitazione della sovranità a quelle sulle clausole di salvaguardia, dalla tutela dei diritti fino anche a possibili declinazioni sul federalismo piuttosto che sul principio democratico. Ma in questa sede si prenderanno in esame solo i capisaldi della posizione assunta dai padri costituenti del dopo guerra.

E, del resto, come qualsiasi norma che abbia origine da eventi quali conflitti mondiali, singole rivoluzioni nazionali ecc., le clausole in esame aprono, nel lungo periodo, ad un'ondata di riforme ed innovazioni nell'ambito

11. P. Calamandrei, *Stato federale e confederazioni di Stati*, in Id., *Europa federata*, Edizioni di Comunità, Milano, 1947, p. 24.

12. Più ampiamente si veda C. Grabenwarter, *National Constitutional Law Relating to the European Union*, in A. von Bogdandy, J. Bast, *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2006, pp. 95 ss. L'A. ricostruisce due possibili categorie di *adaptation*: da una parte, «receptive to integration» e, dall'altra, «defensive» (p. 141), pur riconoscendo che spesso un ordinamenti giuridici sconfinano sia in una che nell'altra categoria e che, d'altro canto, non sempre dietro scelte apparentemente simili dei diversi ordinamenti giuridici si possa rinvenire anche la stessa *ratio* giustificatrice. Sul tema specifico delle trasformazioni costituzionali in ambito europeo si veda anche A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in «Federalismi», 20/2018.

del sistema giuridico sia nazionale che internazionale. Le ragioni sono più che evidenti, e «consistono essenzialmente nel fatto che dopo sconvolgimenti e conflitti che mettono in crisi valori e norme tradizionali, gli Stati avvertono il bisogno di creare nuovi valori e nuove norme»¹³.

Così accade anche in Europa all'indomani della seconda guerra mondiale. Tali clausole costituzionali, infatti, nel tempo finiranno per significare molto di più del solo ripudio della guerra, costituendo passo dopo passo il terreno d'appoggio per l'affermazione di un nuovo orizzonte in cui il diritto costituzionale e il diritto internazionale/sovrnazionale sembrano intrecciarsi senza soluzioni di continuità.

3. Le clausole europee nei primi stati aderenti alla CEE: una insuperabile inadeguatezza o una scelta ponderata?

Le costituzioni del secondo dopoguerra si sono così poste, fin da subito, il problema di quale spazio riconoscere al diritto internazionale nella trama del proprio ordinamento. Tale dilemma si può facilmente cogliere leggendo le carte costituzionali di Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo e Germania che, insieme all'Italia, procedono pionieristicamente alla ratifica prima del Trattato Ceca e, in seguito, dei Trattati Cee ed Euratom. Così come è successo per la formulazione dell'art. 11 Cost. it., anche i primi Stati aderenti al processo di integrazione europea si trovano di fronte all'esigenza di disciplinare una materia di per sé difficilmente disciplinabile, in quanto afferente il campo non solo di relazioni internazionali future, ma anche (per loro natura) in perenne divenire.

Nel percorrere questa ricerca si è ben consci che il dato costituzionale si presta a diverse angolature d'analisi quali, classicamente, la soluzione dei conflitti fra fonti interne e sovranazionali, le istituzioni coinvolte, i poteri e limiti per procedere nell'integrazione europea (e, contestualmente eventuali specifiche modifiche alle rispettive carte costituzionali), ecc.¹⁴. Tuttavia il le-

13. A. Cassese, *L'influenza delle grandi rivoluzioni nazionali sui principi della comunità internazionale*, in «Pol. Dir.», 1989, p. 190. Dal punto di vista giuridico risulta perciò opportuna l'osservazione di autorevole dottrina secondo cui «le forme giuridiche sono sempre la conseguenza e non le premesse della realtà politica che le precede» (P. Calamandrei, *Stato federale e confederazione di Stati*, in Id., *Scritti e discorsi politici*, La Nuova Italia, Firenze, 1966, p. 417). Più specificamente nota A. Pisaneschi, *Costituzione e diritto internazionale*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 2016, p. 794, come i processi costituenti del secondo dopoguerra in Europa abbiano segnato «la necessità di ricostruire le identità dei popoli e degli Stati, di delineare modelli di sviluppo e di ampliamento di diritti che, pur avendo un certo grado di universalizzazione dei derivanti da una matrice costituzionale europea, riflettevano tuttavia momenti di reazione alle storie pregresse di ogni paese e modelli di emancipazione sociale legate alle caratteristiche delle società di ciascun paese».

14. Si è altrettanto consci che, almeno inizialmente, è proprio il dato costituzionale a fornire il terreno di appoggio del processo di integrazione europea. Tuttavia, come ampiamente

L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra

gislatore costituente, nel momento della scrittura, dice – più o meno esplicitamente – anche di una posizione ultima dello Stato rispetto all'integrazione europea, ed è questa angolazione che ora ci accingiamo a prendere in esame, per quanto possibile. In un certo (limitato) senso si sta cercando di capire se possiamo cogliere qualche riflesso di «*constitutional moments*» all'interno delle costituzioni dei primi Stati membri riguardo alla questione europea¹⁵.

In linea di massima, come si è anticipato, i primi Stati fondatori scelgono di predisporre delle generiche norme di apertura al diritto internazionale al cui interno trova legittimazione anche la partecipazione al processo di integrazione europea. Si spazia così da norme che disciplinano limitazioni di sovranità – a condizione di reciprocità – a favore di organizzazioni sovranazionali che assicurino la pace (Italia e Francia nel preambolo) a disposizioni su veri e propri trasferimenti di sovranità (Germania), per finire in specifiche previsioni costituzionali sull'efficacia del diritto dei trattati all'interno dell'ordinamento statale (Olanda) o ad ordinamenti, quali il Belgio che, viceversa, per lungo tempo non si dota di simili clausole. Si deve considerare, inoltre, che non fu da subito chiaro che con i trattati comunitari si era davanti ad un fenomeno singolare, non ascrivibile *tout court* al diritto internazionale in quanto tale e, di conseguenza, non interamente ricompreso nelle mere clausole costituzionali di *favor* internazionale.

In questa prospettiva la dottrina ha anche sostenuto la tesi secondo cui, in ultima analisi, le clausole costituzionali predisposte per disciplinare l'integrazione europea, per loro stessa natura, si siano rivelate ampiamente «inefficienti», in quanto mostrano come le costituzioni non fossero preparate ad assimilare il nuovo ordinamento giuridico sovranazionale i cui primi passi si datano negli anni Cinquanta: e tale fatto era dovuto «non tanto alla mancata previsione costituzionale di clausole che consentissero l'adesione dello Stato a organizzazioni internazionali, quanto alle peculiari caratteristiche insite tanto alla creazione come allo sviluppo dell'ordinamento giuridico comunitario»¹⁶.

osservato dalla dottrina, nel tempo questo rapporto muterà profondamente trasformandosi progressivamente in un rapporto di forte interdipendenza: più approfonditamente si veda J. Wouters, *National Constitutions and the European Union*, in «*Legal Issues of Economic Integration*» 1/2000, pp. 25-92, in special modo p. 90.

15. Rispetto alla teoria riguardante il concetto di «*constitutional moment*» si veda, per tutti, B. Ackermann, *We the People*, Cambridge, Belknap Press – Harvard University Press, 1993. Più in particolare, un'analisi della presente crisi vista attraverso l'assenza di un percorso costituzionale comune da parte degli stati membri dell'Unione Europea, può essere letta in B. Ackerman, *Three Paths to Constitutionalism – and the Crisis of the European Union*, in «*British Journal of Political Science*», 2015, p. 705 ss. (ora anche in Id., *Revolutionary Constitutions*, Belknap Press – Harvard University Press, Cambridge, 2019).

16. C. Storini, *Integrazione europea e clausole costituzionali: la insuperabile inefficienza delle clausole "Unione "Europea"*, in Aa.Vv., *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Jovene, Napoli, 2000, p. 585.

3.1. L'art. 11 della Costituzione italiana

Il dibattito che si svolse in sede costituente permette di cogliere limpidamente i grandi ideali che si muovono dietro al testo costituzionale del '48: si condanna aspramente la visione dello Stato nazionale sciolto da legami internazionali – «lo Stato assoluto, il quale non è membro che provvisoriamente della comunità internazionale» realizza «una concezione così inumana...»¹⁷ –, se ne auspica la sua limitazione in favore di una generica forma di organizzazione internazionale che allontani lo spettro della guerra, che garantisca la pace nel futuro – «Non solo l'Italia consente alle limitazioni di sovranità, l'Italia vuole queste limitazioni di sovranità. È l'Italia cosciente di un nuovo ordine pacifico, è l'Italia che è alla base dell'organizzazione della pace, ed ha interesse a questa organizzazione»¹⁸ –, si privilegia l'aspetto ideale nella formulazione della norma alla definizione puntuale di tutti i corollari tecnici – «Debbo far notare come anche qui aleggia nell'Aula su tutti noi un'ispirazione comune, un'esigenza da tutti sentita di condannare la guerra e di tendere ad un'organizzazione internazionale. Questo è il punto comune. Le altre diventano piuttosto questioni di formulazione tecnica»¹⁹.

Un interesse forte, dunque, muove i costituenti, ed è quello di sancire vigorosamente il ripudio della guerra, l'ideale della pace, dell'organizzazione comune fra gli Stati, della convivenza tollerante ed operosa all'interno dello spazio internazionale, ed innanzitutto europeo: appare difficile, infatti, negare che, se anche la formulazione dell'art. 11 Cost. si rivolge a qualsiasi forma di organizzazione internazionale – e tante speranze si volgevano inequivocabilmente alla costituzione dell'ONU –, nondimeno la proposta di inserire la locuzione “Stati uniti d'Europa” (o, più genericamente, future organizzazioni europee), viene alla fine ritirata semplicemente perché: «tale riferimento

17. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, I, p. 321, intervento di La Pira.

18. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, I, p. 608, intervento di Zagari.

19. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, I, p. 609, intervento di Ruini; si comprende così uno dei motivi per cui la formulazione dell'art. 11 Cost. sia stata volutamente generica, come sottolinea anche A. Cassese, *Art. 11*, cit., p. 579: «l'espressione “limitazioni di sovranità” non venne usata in senso tecnico, bensì in un senso generico e atecnico, ossia nel senso di amplii e penetranti vincoli internazionali». Più specificamente sulla lettura estensiva delle limitazioni di sovranità si veda anche S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 282. Sull'art. 11 nel dibattito della costituente si veda anche P. Faraguna, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, Milano, FrancoAngeli, pag. 63 ss. Per una ricostruzione del dibattito politico e giuridico di quel periodo si veda L. Violini, *Passato e presente in dialogo sul futuro dell'Europa. Quasi una antologia*, in «Federalismi», 1° agosto 2018.

L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra

venne da più parti considerato già implicito nella locuzione “organizzazioni internazionali”»²⁰.

Se questo è lo sfondo sui cui si cala la discussione politica e giuridica sull'art. 11 in sede di assemblea costituente, non si può negare che il perno di questa costruzione diviene quella previsione di limitazioni (non cessioni!) di sovranità: esse finiscono per innovare «nella loro ‘ingenua’ chiarezza» l'importanza della disposizione tanto da farne «un elemento centrale di ogni nuova possibile teoria delle relazioni internazionali»: è stato anche detto che «si potrebbe dire che la portata innovativa di questa formula ha un valore intrinseco maggiore che il ripudio stesso della guerra»²¹. In tale senso, i richiami sottesi al dibattito costituente sui futuri Stati uniti d'Europa condividono con il ripudio della guerra e l'ideale della coesistenza pacifica fra stati nell'ordinamento internazionale il tentativo di superare una concezione di sovranità chiusa a livello interno. In ultima analisi, è questa la grande sfida – e, forse, anche il grande limite – che tali tipi di clausole costituzionali del dopo guerra tendono ad affrontare.

Le clausole costituzionali a favore di uno *Stato aperto* mostrano così di essere, più che semplici norme programmatiche o di stile, esplicitazione di un preciso pensiero giuridico sullo Stato, secondo cui esso non è più visto come un soggetto pubblico *ab origine* autoritario che solo in seguito liberamente si autodetermina e autolimita, quanto piuttosto un ente che, dal momento stesso della sua nascita, partecipa in modo costitutivo ad un sistema giuridico internazionale²². Se questa caratteristica dello Stato costituzionale dei nostri giorni sembra quasi essere una soluzione obbligata dinanzi alla fittissima trama di rapporti internazionali e sovranazionali, nonché alla valenza

20. A. Cassese, *Art. 11*, cit., p. 578. Così attualmente la dottrina maggioritaria legge di conseguenza l'art. 11: esemplarmente L. Paladini, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 439: «A ragione la Corte costituzionale – nella sentenza n. 183 del 1973 – ha rilevato che l'art. 11 appare ispirato a “principi programmatici di valore generale” (non riguardanti la sola adesione all'ONU), di cui la Comunità economica e le altre organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione».

21. L. Bonanate, *Art. 11*, cit., pp. 35-36.

22. Così esemplarmente S. Bartole, *La nazione italiana e il patrimonio costituzionale europeo. Appunti per una prima riflessione*, in «Dir. Pubbl.», 1997, pp. 3-4, può parlare a proposito del dibattito che si svolse in seno alla Costituente riguardo i rapporti internazionali di una «consapevole accettazione del rapporto di dipendenza che, passo dopo passo, andava instaurandosi fra ordine interno degli Stati ed ordinamento internazionale», per cui «con Calasso si paventò una limitazione di sovranità, quando invece era in gioco l'ingresso in un sistema nuovo e diverso di relazioni internazionali, capace di coinvolgere al tempo stesso vinti e vincitori». Perciò l'apertura dello Stato a favore delle organizzazioni sovranazionali, disposta dalla costituzione, corrisponde anch'essa ad un suo modularsi dinamico e adeguato allo sviluppo delle relazioni internazionali; la condizione di reciprocità – in parte corrispettivo del criterio di pariordeinazione fra Stati sancito dal diritto internazionale – a cui soggiacciono normalmente tali clausole dimostrerebbe appunto che la restrizione di sovranità non equivale ad una sua perdita, quanto piuttosto ad un suo esercizio condiviso in funzione di un fine, sancito dalla costituzione, che necessita per il suo perfezionamento della cooperazione degli Stati.

di principi giuridici che vanno progressivamente ampliando il loro ambito d'applicazione, si deve comunque riaffermare che essa è stata oggetto di una scelta puntuale e voluta da parte dei costituenti²³.

Non è questa la sede per addentrarsi oltre in questo tema: si deve però evidenziare che, con la copertura dell'elasticità, l'art. 11 è stato messo in ogni modo sotto pressione, perché tale disposizione è riuscita, come ben si può cogliere nell'evoluzione dei rapporti con l'ordinamento comunitario, a tramutarsi in una sorta di *passepertout*, in grado di forzare molti dei passaggi intrappolati nella rigidità costituzionale. Ma questo può a ragione ripetersi anche per altre materie poiché, in ultimo, le clausole di apertura al diritto internazionale è come se aprissero una finestra sulle esperienze fuori dai confini nazionali²⁴ ed esponessero l'ordinamento domestico a influenze giuridiche esterne, con tutte le conseguenze che ne derivano (e con cui le giurisprudenze delle Corti supreme, in prima battuta, dovranno fare i conti)²⁵.

3.2. *Le costituzioni degli altri: uno sguardo sintetico sulle clausole europee dei primi stati membri della nascente Comunità Economica Europea*

Se, finora, ci siamo soffermati esemplarmente sul caso italiano si è, tuttavia, già anticipato che la scelta costituzionale verso lo "Stato aperto" alle relazioni sovra- e internazionali ha accomunato, con diversi accenti e diverse sfumature, molte costituzioni europee del secondo dopo guerra.

Guardando ai primi Stati fondatori della Comunità Economica Europea può essere interessante cominciare l'analisi dal caso olandese, anche per i singoli sviluppi giurisprudenziali che da esso discendono.

Sebbene nel corso del Novecento la discussione dottrinale sulle teorie moniste e dualiste nonché sulla posizione da riconoscere ai trattati internazionali

23. Ed in tale direzione l'art. 11 Cost. è stato letto, fin dalle prime storiche sentenze, dalla Corte costituzionale, che ha progressivamente configurato i capisaldi teorici dell'interpretazione della suddetta disposizione e, quindi, della materia della limitazione della sovranità, sebbene principalmente all'interno di un contesto speciale quale quello comunitario. Il giudice costituzionale ha incominciato con il richiamo sul contenuto logico-giuridico dell'art. 11 Cost., ritenendo che alla dichiarazione dell'art. 11 non possa essere dato «il valore di un'astratta enunciazione di principi politici», bensì quello di «una vera e propria autorizzazione preventiva al legislatore ordinario a introdurre limitazioni della sovranità nazionale» (sentenza n. 14/1964). In seguito ha definito ulteriormente i tratti peculiari della giuridicità dell'articolo, specificando che esso è una disposizione non soltanto sostanziale ma anche procedurale, cioè che «se l'ipotesi delle limitazioni di sovranità è già contenuta nella costituzione, e sono già definiti i fini e le condizioni ai quali la sua realizzazione è subordinata, non si vede perché si debba far ricorso alla procedura di revisione costituzionale per renderla attuale, ove quei fini e quelle condizioni siano rispettati» (sentenza n. 183/1973).

24. V. Onida, *I sessant'anni della Costituzione italiana*, in «federalismi», n. 1/2008, p. 2.

25. R. Niro, *Il vento di Strasburgo sui diritti inviolabili: note a margine di qualche pronuncia della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Scritti in onore di A. Pace*, ESI, Napoli, 2012, pag. 2254.

L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra

nel sistema interno delle fonti fosse particolarmente vivace in dottrina, nella carta costituzionale olandese per lungo tempo non compare alcun riferimento – anche solo in via di meri principi generali – al rapporto fra diritto interno e diritto internazionale. Con le modifiche del secondo dopo guerra, nel 1953 (specificate, poi, da ulteriori emendamenti costituzionali nel 1956), la forte apertura dello stato olandese alle relazioni internazionali viene viceversa sancita all'interno della costituzione tramite, in particolare, due disposizioni²⁶: con l'art. 65, da un lato, si afferma il principio del primato del diritto internazionale – tale per cui disposizioni legislative interne in contrasto con disposizioni contenute in trattati internazionali, sia antecedenti sia successive a quest'ultime, non possono essere applicate –, dall'altro, con l'art. 66 si stabilisce il principio dell'applicazione diretta²⁷. La scelta operata dai costituenti olandesi risulta particolarmente coraggiosa e innovativa innanzitutto poiché veniva applicata anche alle «*decisions of international organizations*» (art. 67) – così riferendosi alla recente ratifica dei trattati comunitari e al diritto secondario ad esso collegato – e poi anche perché sottopone l'approvazione dei trattati ad un complesso controllo di costituzionalità ad opera del Parlamento, escludendo esplicitamente le corti da tale verifica²⁸. A premessa di questa scelta si deve sottolineare come, a differenza di molti altri testi costituzionali del dopo guerra, non compaia nella carta olandese alcun riferimento ad eventuali limitazioni di sovranità: più precisamente, nella costituzione olandese è assente alcun riferimento alla sovranità in generale, risultando così tale impostazione come «un'anomalia nel contesto del costituzionalismo europeo»²⁹.

26. Si noti, per inciso, che queste modifiche furono introdotte con lo sguardo rivolto all'alora prossima (poi fallita) approvazione della Comunità Europea di Difesa. Più ampiamente si veda M. Claes, B. De Witte, *Report on the Netherlands*, in A.M. Slaughter, A. Stone Sweet, J.H.H. Weiler (eds.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in its Social Context*, Hart Publishing, Oxford, 1998, pp. 172 ss. Si veda anche, L. Erades, *International Law and the Netherlands' Legal Order*, in H.F Van Panhuys (eds.), *International Law in the Netherlands*, Asser Institute, the Hague, 1980, pp. 432-433.

27. Secondo la specifica dizione dell'art. 66 Cost., «*agreements shall be binding on anyone insofar as they will have been published*». Per la disciplina costituzionale attualmente vigente in quest'ambito si vedano gli artt. 90-95.

28. Secondo la numerazione attuale della costituzione olandese, ex art. 120, «The constitutionality of Acts of Parliament and treaties shall not be reviewed by the courts». Per quanto riguarda l'approvazione e la ratifica di un trattato è poi prevista una speciale procedura all'art. 91, secondo cui «The Kingdom shall not be bound by treaties, nor shall such treaties be denounced without the prior approval of the States General. The cases in which approval is not required shall be specified by Act of Parliament. 2. The manner in which approval shall be granted shall be laid down by Act of Parliament, which may provide for the possibility of tacit approval. 3. Any provisions of a treaty that conflict with the Constitution or which lead to conflicts with it may be approved by the Houses of the States General only if at least two-thirds of the votes cast are in favour».

29. In proposito si rimanda al saggio di B. De Witte, *Do Not Mention the Word: Sovereignty in Two Europhile Countries, Belgium and the Netherlands*, in N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, Oxford, 2003, in particolare p. 359 (la traduzione è nostra).

Queste audaci e puntuali affermazioni della legge fondamentale olandese vengono subito messe alla prova all'indomani dell'entrata in vigore dei Trattati di Roma (1957). Con una serie di questioni riguardanti la diretta applicabilità delle disposizioni comunitarie viene a più riprese chiesto al giudice comunitario di chiarire i dubbi rimasti irrisolti dalla nuova disciplina costituzionale una volta messa a confronto con l'esperienza comunitaria: la risposta alla fine fornita dai giudici di Lussemburgo nel famosissimo caso *Van Gend and Loos* del 1963 sulla diretta applicabilità del diritto comunitario³⁰, come è noto, va ben oltre i confini dei Paesi Bassi e porta a circolare in tutta Europa i principi che la costituzione olandese del 1953, precorrendo i tempi, aveva innovativamente inserito negli art. 65-67 Cost.³¹.

Nel tempo sono intervenute modifiche minimali su quest'impianto, e anche la proposta di riconoscere il fenomeno comunitario direttamente in costituzione – invece del mero riferimento ai trattati e alle decisioni internazionali – non ha mai avuto seguito nelle riforme costituzionali via via succedutesi. È importante soffermarsi su questo approccio, se così si può definire “pragmatico”, in cui la questione della sovranità non entra minimamente in gioco mentre il punto di appoggio della costruzione si fonda sul rapporto fra fonti e sull'applicazione dei criteri di soluzione delle antinomie normative, poiché questo sarà, in ultima analisi, il punto di vista utilizzato dalla Corte di giustizia per dirimere le varie controversie che saranno volta a volta sollevate dagli Stati membri.

Tra gli Stati fondatori il vicino Belgio – seppur storicamente accomunato di fatto allo stato olandese da una posizione decisa di apertura al diritto internazionale e di favore per l'integrazione europea – si comporta a livello di scelte costituzionali assai diversamente dall'Olanda. Sebbene per circa quarant'anni, infatti, il legislatore abbia cercato di inserire nella costituzione, senza successo, una norma specifica sul diritto internazionale – si notino, in particolare, le proposte del 1953, 1959, 1965-68 e 1968-1971, segno di una chiara percezione della necessità storica di intervenire sul punto – l'unica disposizione costituzionale che disciplina la questione sulla sovranità in Belgio rimase per lungo tempo l'art. 25 che laconicamente afferma che tutti i poteri derivano dalla nazione. Eppure, in un ordinamento federale e pluralista quale

30. Sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contro Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62. Bisognerà, invece, attendere ancora alcuni anni perché la Corte di giustizia affrontasse anche il principio della primazia del diritto comunitario, su cui il giudice danese non aveva chiesto chiarimenti: l'occasione, come noto, si ebbe poco tempo dopo con la sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa contro E.N.E.L.*, causa 6/64.

31. La dottrina olandese accolse la svolta della Corte di giustizia con molto favore, in quanto le decisioni della Corte di giustizia finivano col dissipare il timore di rimanere “isolati” rispetto agli altri stati europei in merito al rapporto con il diritto internazionale: tale svolta incoraggiò anche la giurisprudenza interna «to take their constitution seriously and to recognize the direct effect and supremacy of international treaties more bravely than before» (M. Claes, B. De Witte, *Report on the Netherlands*, cit., p. 193).

quello belga (e al contrario dell'ordinamento olandese), le questioni sull'esercizio dei poteri sovrani erano ben note: si è così perfino arrivati a discutere in dottrina se l'adesione alle comunità europee fosse incostituzionale³². Nel 1970, l'assemblea costituente decide, infine, di aggiungere un comma al suddetto articolo (art. 25 bis, ora 34), secondo cui "l'esercizio di determinati poteri può essere attribuito da un trattato o da una legge a istituzioni di diritto pubblico internazionale". Con questa disposizione si mirava in realtà, innanzitutto, a fornire una base costituzionale all'adesione oramai ventennale alla Cedu (e, a seguire, alla Ceca, alla Cee ed Euratom); si noti, tuttavia, che la dottrina e la giurisprudenza rimanevano divise sul significato da attribuire alla novella costituzionale nonché sulla specificità del fenomeno comunitario all'interno di quest'ambito³³.

A tutt'oggi i termini della materia nell'ordinamento belga vengono regolati dalla citata disposizione: e se, da un lato, quest'ultima passività del legislatore costituente sulla materia (nonostante continui dibattiti parlamentari in tema) può essere in parte spiegata dalla volontà di lasciare alla giurisprudenza il ruolo principe di adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale, dall'altro, tale posizione può essere anche giustificata come una ritrosia a riconoscere spazi troppo ampi al sistema dell'Unione Europea e alla giurisprudenze sovranazionali in generale, temendo con ciò di compromettere i delicati equilibri del sistema federale belga³⁴.

Stretto fra Francia e Germania (e Belgio, che considerava questo stato una sorta di provincia perduta), il Lussemburgo aderì alla Ceca senza alcuna norma costituzionale di supporto e con accesi dibattiti politici poiché l'economia di questo piccolo Stato si basava principalmente proprio sulla produ-

32. Come conclude M. Claes, *The Europeanisation of National Constitutions in the Constitutionalisation of Europe: Some Observations against the Background of the Constitutional Experience of the EU-15*, in «Croatian Yearbook of European Law and Policy», 2007, p. 15, «given the wide political support for membership and the absence of a constitutional court, this never gave rise to legal and constitutional problems, and the situation was mended when a transfer of powers provision was introduced in 1970, 12 years into memberships».

33. Più ampiamente si veda H. Bribosia, *Report on Belgium*, in A.M. Slaughter, A. Stone Sweet, J. Weiler (eds.), *The European Court and National Courts*, cit., p. 11. In particolare si rimanda a pp. 14 ss. per l'analisi della decisione fondamentale della Corte di Cassazione *Le Ski* nel 1971.

34. Id., pp. 29 – 32. Può essere interessante osservare che in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht, il Consiglio di Stato belga espresse nel parere nr. 21540 del 1992 che per potere ratificare il trattato occorreva prima procedere ad una revisione costituzionale in modo da rendere compatibile la cittadinanza europea ed i diritti elettorali che da essa discendevano con la costituzione belga, in quanto essi risultavano in patente contrasto con la riserva costituzionale di tali diritti ai solo cittadini statali (cfr. CE, section législation, opinion nr. of 6 may 1992, nr. 21540). Il Governo decise anche in quell'occasione di non procedere a revisione costituzionale. Senza poter entrare nel merito di questo tema, come si è già accennato nel testo, effettivamente, le giurisprudenze supreme belghe son state molto attive nel costruire i rapporti con l'Unione Europea.

zione dell'acciaio che sarebbe passato sotto una gestione comunitaria. Non è, forse, un caso che questo Stato diviene, poi, la sede delle principali istituzioni europee. Alla vigilia della ratifica del Trattato di Roma, il Lussemburgo ha, poi, operato una revisione costituzionale nella parte riservata all'esercizio di poteri sovrani: ex art. 49-bis "l'esercizio dei poteri sovrani riservati dalla Costituzione al potere legislativo, esecutivo e giudiziario può essere temporaneamente assegnato alle istituzioni governate dal diritto internazionale"³⁵.

Una posizione a sé stante viene occupata dall'ordinamento francese, considerato a giusto titolo uno dei paesi che ha guidato e sorretto la costruzione dell'impianto comunitario, come ben mostra il piano Schuman e la centralità di Parigi per lo sviluppo dell'integrazione europea. È stato autorevolmente osservato³⁶ che nell'ordinamento francese si rispecchia, tuttavia, un'ultima ambiguità nelle scelte compiute in materia da uno Stato il quale se, da un lato, costituisce un asse portante ineludibile dell'integrazione europea, dall'altro – anche per tradizione giuridica – ha gelosamente conservato grande spazio per l'interpretazione interna del diritto comunitario. A quest'ultimo riguardo non si deve sottovalutare l'importanza di un'ulteriore peculiarità del sistema francese, caratterizzato da ben tre organi supremi giudiziari impegnati a pieno titolo nella gestione del fenomeno sovranazionale e non sempre con posizioni omogenee: il Consiglio Costituzionale (introdotto con la costituzione del 1958), lo storico Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione, ultimo organo di riferimento della giurisdizione³⁷. Si può così ben dire che sia stato un lungo cammino – sia sul versante della giurisprudenza che sul versante delle modifiche costituzionali – quello che progressivamente ha condotto al riconoscimento della natura *sui generis* dell'UE all'interno dell'ordinamento transalpino.

A parte il già citato preambolo del 1946³⁸, bisogna dunque attendere il

35. Secondo l'art. 37, poi, tali trattati debbono essere approvati in Parlamento con la maggioranza prevista per la revisione costituzionale, ovvero i due terzi della assemblea legislativa.

36. J. Plotner, *Report on France*, in A.M. Marie Slaughter, A. Stone Sweet, J. Weiler (eds.), *The European Court and National Courts*, cit., p. 41.

37. Il Consiglio costituzionale ha, così, potuto via via verificare la conformità di ogni ulteriore passo di integrazione europea sia rispetto a singole disposizioni costituzionali sia rispetto alle «*conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*»: nella valutazione di insieme di questi criteri il giudice delle leggi si è progressivamente appoggiato al principio del rispetto dell'identità nazionale, così come previsto anche dai trattati europei. In maniera parzialmente differente, il Consiglio di Stato (si veda, per tutti, il celeberrimo caso *Arcelor*: Consiglio di Stato, decisione dell'8 febbraio 2007, nr. 287110, *Arcelor*. Particolarmente interessante è anche la risposta della Corte di giustizia, in particolare le conclusioni dell'Avv. Gen. Maduro del 21 maggio 2008, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine e altri contro Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable e Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, causa C-127/07*) riconoscendo l'esistenza di *a noyau dur de souveraineté*, ha poi condotto il suo esame su eventuali violazioni di norme costituzionali interne in forza, innanzitutto, del principio della protezione equivalente.

38. In particolare si ricorda il XV comma – secondo cui «con riserva di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie per l'organizzazione e la difesa della pace» – e, più in generale, il XIV sul rispetto dei vincoli internazionali: «la Repubblica fran-

L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra

1992 per la prima revisione costituzionale appositamente mirata a disciplinare il rapporto con l'Unione Europea. Fino a questo momento, per legittimare l'integrazione europea si usano parametri costituzionali quali l'art. 3 sulla sovranità³⁹, l'art. 54 sulla competenza in capo al giudice costituzionale per la verifica della compatibilità costituzionale dei trattati internazionali⁴⁰ e l'art. 55 sulla primazia dei trattati internazionali⁴¹. L'art. 88 – secondo cui «la Repubblica partecipa alle Comunità europee e all'Unione europea, costituite da Stati che hanno scelto liberamente, in virtù dei trattati che le hanno istituite, di esercitare in comune alcune delle loro competenze» – nei suoi diversi commi (da c. 1 a 7), è invece l'esito dei controlli preventivi di costituzionalità dei Trattati di Maastricht, di Amsterdam, di Nizza e, infine, di Lisbona. Di volta in volta, con revisione costituzionale si sono, infatti, previsti gli adattamenti necessari per poter procedere alla ratifica: si pensi esemplarmente ad alcune delle questioni disciplinate dall'art. 88, quali il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni amministrative, l'Unione Economica e Monetaria,

cese, fedele alle sue tradizioni, si conforma alle regole del diritto pubblico internazionale. Essa non intraprenderà nessuna guerra in vista di conquiste, e non impiegherà mai le sue forze contro la libertà di alcun popolo».

39. Secondo l'art. 3 Cost. «la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti e mediante referendum. Nessuna frazione del popolo né alcun individuo può attribuirsi l'esercizio. Il suffragio può essere diretto o indiretto nei modi previsti dalla Costituzione. Esso è sempre universale, uguale e segreto. Sono elettori, nelle condizioni stabilite dalla legge, tutti i cittadini francesi maggiorenni di ambo i sessi che godono dei diritti civili e politici». Similmente l'art. 3 della Dichiarazione del 1789 prevede che la sovranità risieda nella nazione. E tuttavia, grazie ad una lettura congiunta con altri parametri, fra cui il par. 14 e 15 del Preambolo del 1946, l'art. 53 e il titolo XV della Costituzione del 1958 «French sovereignty is not per se seen as a barrier to EU integration» (E. Vranes, *Constitutional Foundation of, and Limitation to, Integration in France*, in «Eur. Public Law», 2013, p. 528).

40. In forza dell'art. 54 – secondo cui «qualora il Consiglio costituzionale, incaricato dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dal Presidente di una delle due assemblee, da sessanta deputati o sessanta senatori, dichiara che un impegno internazionale contiene clausole contrarie alla Costituzione, l'autorizzazione a ratificare o ad approvare l'impegno internazionale in questione può intervenire solo dopo revisione della Costituzione» – le più importanti revisioni costituzionali in materia di integrazione europea sono avvenute in sede di controllo preventivo di compatibilità costituzionale dei diversi trattati UE a partire da Maastricht in avanti. Ad un simile scopo è servito anche l'art. 61, c. 2, Cost. Fr.: un discorso a parte meriterebbe l'art. 61, c. 1 che dal 2010 è servita come base per l'utilizzo della cd. *question prioritaire de constitutionnalité*, di cui molto si è scritto in dottrina e che non è qui possibile analizzare.

41. Ex art. 55 «I trattati o accordi regolarmente ratificati o approvati hanno, una volta pubblicati, efficacia superiore a quella delle leggi, con riserva, per ciascuno accordo o trattato, della sua applicazione dall'altra Parte»: questa disposizione è stata molto discussa, prima di tutto, perché non dice esplicitamente quale soggetto sia competente a procedere in questa verifica. Fino alla decisione del Consiglio costituzionale del 10 giugno 2004 (Decision 2004-496, *économie numérique*), la Corte costituzionale si è sempre dichiarata incompetente a procedere, come inizialmente fecero la Corte di Cassazione ed anche il Consiglio di Stato fino al caso *Nicolo* del 1989 (cfr. decision 108.243 del 20 ottobre 1989, disponibile sul sito www.legifrance.gouv.fr).

il mandato di arresto, la cooperazione giudiziaria civile, il referendum per nuovi stati aderenti all'UE e la lista prosegue.

Seppur oggi si possa, dunque, dire che l'integrazione europea – grazie alle citate modifiche costituzionali nonché alla progressiva svolta della giurisprudenza interna – sia stata pienamente recepita dall'ordinamento francese, sono tuttavia facilmente intuibili le ragioni per cui, nel tempo, «la Francia ha dimostrato di essere un componente essenziale, ma a tratti anche ostico, della Comunità europea»⁴²; certo, non si può sottovalutare il peso della cultura giuridica francese in questo processo che talvolta ha reso più complessa la percezione di alcuni dei problemi propri di un nascente sistema multilivello⁴³.

Quest'ultimi interrogativi erano, invece, ben presenti al costituente tedesco, già allenato con le domande classiche degli ordinamenti federali. La Legge Fondamentale tedesca ha, come noto, fatto dell'apertura al diritto internazionale e alle organizzazioni internazionali uno dei suoi simboli identificativi, rintracciabili in diverse disposizioni costituzionali (le cui potenzialità e i cui limiti si possono oggi dedurre da una lettura congiunta degli artt. 23, 24, 38, 79, c. 2 e 3). In questo senso, il preambolo – con il suo forte richiamo alla “volontà di servire la pace del mondo in qualità di membro di eguali diritti in un'Europa unita”⁴⁴ – letto congiuntamente ai già citati trasferimenti di sovranità ad organizzazioni internazionali ex art. 24 LF⁴⁵, rappresentano sicuramente un punto di non ritorno per la storia costituzionale tedesca, e anche in una lettura comparata con altre esperienze costituzionali la soluzione tedesca si distingue per chiarezza e specificità. Tale scelta storicamente si deve leggere all'interno di un momento contrassegnato certamente da «identity problems»⁴⁶ nonché da un forte anelito alla pace. Nel tempo, questi tratti costitutivi della prima scrittura del costituente tedesco diventano più sfumati, sia per una ritrovata unità dello Stato tedesco, sia per la maggiore distanza

42. J. Plotner, *Report on France*, cit., p. 41 (la traduzione è nostra).

43. Id., p. 53, nota come alcune problematiche tipiche del processo di integrazione europea sono state percepite con enorme difficoltà; ad esempio, riferendosi all'assenza di discussione in terra francese del problema delle competenze, l'A. osserva che «united for centuries, Paris has always represented the central power and had the last word in all matters. A first, quite simple explanation must therefore be that the kompetenz-kompetenz problem has historically never been a question to be solved or even discussed».

44. Più precisamente la legge fondamentale tedesca si apre con la seguente affermazione: «Cosciente della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini, animato dalla volontà di servire la pace del mondo in qualità di membro di eguale diritti in un'Europa unita, il popolo tedesco ha adottato, in forza del suo potere costituente, questa Legge fondamentale».

45. Rilevante risulta anche l'affermazione dell'art. 25 GG, secondo cui «le regole generali del diritto internazionale sono parte integrante del diritto federale. Esse prevalgono sulle leggi e fanno sorgere diritti e doveri immediati per gli abitanti del territorio federale». La cornice costituzionale della legittimazione all'integrazione europea dei primi anni si componeva poi anche dell'art. 26 sul divieto di guerre di aggressioni e l'art. 59, c. 2, sui trattati da approvare con legge federale.

46. Più ampiamente sul tema si veda J. Kokott, *Report on Germany*, in A.M. Slaughter, A. Stone Sweet, J. Weiler (eds.), *The European Court and National Courts*, cit., pp. 126-127.

L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra

oramai intercorsa dall'ultima guerra mondiale. Come nel caso francese, il punto di svolta – non a caso – si ha con il Trattato di Maastricht⁴⁷, all'indomani della riunificazione della Germania: in questa occasione non solo la Corte costituzionale interviene magistralmente con una sentenza miliare per la storia dell'integrazione europea – richiedendosi in essa esplicitamente la necessità di un controllo democratico (svolto dal Parlamento nazionale, in particolare) su ogni ulteriore passo di integrazione europea⁴⁸ – ma lo stesso costituente tedesco decide di intervenire sulla legge fondamentale tedesca con l'inserimento di un articolo *ad hoc* per il fenomeno comunitario (l'art. 23 GG⁴⁹), modificato poi in via additiva con l'avvento dei nuovi trattati e di nuovi passi di integrazione. E, tuttavia, a partire da questi anni il richiamo ad una futura federazione europea nonché agli ideali di pace inizia a svanire anche dai programmi dei partiti politici tedeschi⁵⁰, mentre la giurisprudenza di Karlsruhe in materia diventerà sempre più un punto di riferimento ineludibile per procedere e guidare ulteriori passi di integrazione: non solo infatti il giu-

47. È superfluo ricordare come il Trattato di Maastricht quasi geneticamente rappresenta un nuovo trattato e viene adottato in un momento in cui la parabola di integrazione europea inizia a mostrare dei cedimenti, come mostra il primo referendum danese sullo stesso trattato, nel 1992, che poi ha esito negativo. Se poi ad un secondo referendum la Danimarca ottiene un voto popolare positivo, la sua partecipazione avverrà con delle riserve rispetto all'unione monetaria, riserve che saranno poi ripetute ancora più nettamente dal regno Unito. A ciò si aggiunge poi il voto positivo molto ristretto del referendum francese (51,05% a favore, 48,95% contrari). Del resto, anche nella stessa Germania inizia a incrinarsi l'idea che più integrazione, soprattutto attraverso la nuova unione economica e monetaria, avrebbe ancora portato più prosperità economica e anche la scomparsa del marco tedesco non è mai stato completamente accettato a livello sociale. In altre parole, il Trattato di Maastricht, con la sua forte portata innovativa, in realtà viene ratificato in un momento di forte incertezza sul futuro europeo.

48. Nota in maniera particolarmente acuta J. Kokott, *Report on Germany*, cit., p. 94, assumere il rispetto del principio democratico come misura e limite per la cooperazione tedesca all'impresa comunitaria, può portare a delle conseguenze singolari in quanto con esso implicitamente si ammette che ogni cittadino potrebbe impugnare leggi di ratifica a trattati internazionali che trasferiscano poteri sovrani a organizzazioni internazionali: «the new interpretation of the right to vote thus leads to a kind of *actio popularis* with respect to important international or supranational treaties. This may be understood as another example showing a German tendency to constitutionalise even foreign policy».

49. Ex art. 23, 1° c., «Per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica federale tedesca collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale. La Federazione può a questo scopo, mediante legge approvata dal Bundesrat, trasferire diritti di sovranità. Per l'istituzione dell'Unione Europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per le regolazioni analoghe, mediante le quali la presente Legge fondamentale viene modificata o integrata nel suo contenuto oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni vengono rese possibili, si applica l'articolo 79, secondo e terzo comma». I. Pernice, *Commentary on Article 23*, in Horst Dreier (ed.), *Grundgesetz. Kommentar*, Vol. II, Tübingen (Mohr Siebeck), 2006, par. 4, osserva autorevolmente che pochi ordinamenti hanno una norma costituzionale così sofisticata per l'integrazione europea.

50. J. Kokott, *Report on Germany*, cit., pp. 127 ss.

dice delle leggi tedesco entra in dialogo diretto con la controparte europea, ma le sue affermazioni vengono poi, più o meno esplicitamente, riprese dalle altri corti supreme europee⁵¹.

Possiamo da questi brevi cenni cogliere qualche architrave dell'idea di Europa nelle costituzioni dei primi Stati fondatori?

Guardando alle prime costituzioni del dopo guerra, in estrema sintesi, si è visto che esse accolgono (salvo la versione più dettagliata e tecnica della costituzione olandese) un comune principio di fondo di apertura al diritto sovra- e internazionale, bilanciato da un'imprecisata limitazione di sovranità che, nel tempo, si rivelerà l'approdo di teorie e prassi costituzionali impensate, e forse impensabili allora⁵². Le costituzioni di quel periodo, nell'adottare anche soluzioni linguistiche molto comparabili, non potevano certo prevedere la specificità dell'integrazione europea: le clausole costituzionali europee risultavano così, da un lato, sufficientemente vaghe da ammettere generose interpretazioni, dall'altro, risultavano dotate della necessaria flessibilità per compiere tale percorso evolutivo. Sebbene, dunque, nei dibattiti politici del tempo e nelle Assemblee costituenti certo era ben presente e discussa la questione di una integrazione fra Stati in Europa, nel testo delle carte costituzionali si è poi preferito semplicemente aprire una finestra su imprecisati possibili sviluppi successivi nell'ambito sovra- e internazionale.

51. Così, si osserva nelle considerazioni conclusive dello studio interno al Parlamento europeo (Policy Department – Citizen's rights and Constitutional Affairs), *National Constitutional Law and European Integration*, 2011, reperibile online <http://www.europarl.europa.eu/studies>, pp. 26-27, che il requisito costituzionale svedese secondo cui il trasferimento del potere decisionale all'UE incontra un limite nella richiesta che il livello dei diritti fondamentali protetti all'interno dell'UE "corrisponda" a quella garantita dalla costituzione svedese e dalla Cedu, è stato chiaramente ispirato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca *Solange* e dalla successiva codificazione di questa giurisprudenza da parte del legislatore tedesco. Così pure è stata inoltre prestata particolare attenzione alla sentenza di Lisbona della Corte costituzionale tedesca, come mostrano esemplarmente le giurisprudenze costituzionali polacche e ceche. L'ampio studio commissionato dal Parlamento europeo dimostra così, più in generale, come stia emergendo un sistema di cooperazione informale tra i vari attori a livello nazionale e livello europeo in una sorta di dialogo indiretto e in parte implicito tra i legislatori nazionali, i tribunali costituzionali nazionali, la Corte di giustizia europea, e anche gli Stati membri come «*Master of the Treaties*», riecheggiando le parole della Corte costituzionale tedesca. Se questo di per sé è un grande risultato dell'integrazione europea, si deve anche sottolineare come sia molto raro che questo dialogo sia reso trasparente nel senso di riferimento esplicito: «Consequently, it is more the concurring or conflicting reasoning of courts and/or national legislators reflecting developments in different areas of the emerging 'common constitutional space' with an ever increasing body of 'constitutional traditions common to the Member states'».

52. Non è certo possibile in questa sede procedere ad una siffatta analisi: per un'approfondita ricostruzione, attraverso le lenti della giustizia costituzionale, dell'evoluzione del costituzionalismo europeo nei 70 anni intercorsi fra la seconda guerra mondiale fino ad oggi, si rimanda esaustivamente a D. Lustig, J.H.H. Weiler, *Judicial Review in the contemporary World – Retrospective and Prospective*, in «International Journal of Constitutional Law», 4/2018, pp. 315-372.

L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra

Il filo rosso che unisce questi testi costituzionali è, dunque, da un lato, il forte rilievo dato alla comparsa del diritto sovra- e internazionale e alle corrispondenti limitazioni di sovranità, dall'altro la decisione di lasciare a future evoluzioni o ad altri organi (la giurisprudenza *in primis*) il compito di scendere nel merito della vicenda: entrambi questi lati della questione europea troveranno nel seguito della storia uno sviluppo oltre ogni aspettativa.

4. In prospettiva: le ammorsature di Calamandrei alla prova del tempo

Può forse stupire che il modello adottato dalle costituzioni degli Stati fondatori dell'Unione Europea – riflesso, come si è visto, di un certo approccio alla questione in esame – non cambi radicalmente con il passare del tempo e, nelle sue linee di fondo, contrassegni anche le architravi dell'allargamento dell'Unione europea ad altri ordinamenti. Stupisce perché con il progredire del processo di integrazione, l'Unione europea acquista forme e contenuti ben più definiti di quanto era possibile immaginare nel dopo guerra: e, tuttavia, come abbiamo visto accadere per gli Stati fondatori, l'approccio del legislatore costituente dei nuovi paesi membri rimane, nelle sue linee costitutive, molto simile a quello dei primi.

Ma già guardando ai paesi fondatori avevamo visto che l'impostazione di fondo non mutava eccessivamente nel progredire del tempo: basterebbe pensare al caso italiano e alla lapidaria (e incidentale) modifica dell'art. 117 della Costituzione (piuttosto che alla singola revisione dell'art. 81 indotta dall'adozione di una serie di trattati internazionali legati alla politica economica europea) per citare un esempio eclatante. Così pure abbiamo visto accadere nel caso francese che, anche se procede ad una revisione costituzionale per poter aderire al Trattato di Maastricht, tale paese sembra voler adeguare il proprio ordinamento ai singoli nuovi istituti previsti dal processo di integrazione europea piuttosto che esprimere una scelta più motivata e di lungo respiro sul futuro dell'Europa. L'ordinamento tedesco nella modifica costituzionale dell'art. 23 GG fornisce, certo, una posizione più articolata – quasi a voler guidare il processo di integrazione europea attraverso alcuni principi cardine, anche in forza di una sentenza manifesto quale la celeberrima *Maastricht Urteil* –, con ciò riflettendo però anche un particolare momento della storia costituzionale tedesca caratterizzata dalla caduta del muro di Berlino e dall'anelata riunificazione della Germania.

Volendo fare solo alcuni veloci cenni sulle scelte compiute dagli Stati che hanno aderito all'Unione Europea in seguito ai paesi fondatori⁵³, si può

53. Il tema non è evidentemente affrontabile in questa sede e gli studi dottrinali che si sono cimentati sul tema sono davvero molteplici; da ultimo si veda A. Albi, S. Bardutzky (a cura di), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law: National Reports*, T.M.C. Asser Press, Springer, Berlino, 2019.

ricordare innanzitutto il caso inglese che, in forza dell'indiscusso principio costituzionale sulla sovranità parlamentare, sarebbe potuto apparire di difficile conciliazione con le classiche limitazioni richieste dal processo di integrazione europea. Dopo anni di discussione dottrinale la questione viene risolta dalla decisione della camera dei Lord del 1991 (caso *Factortame*): nel famoso intervento di Lord Bridge, si sostenne, infatti, a chiare lettere che se anche la primazia del diritto comunitario non era stata chiaramente definita nel Trattato Cee, era però certamente ben radicata nella giurisprudenza della Corte di giustizia ben prima che il Regno Unito aderisse alla Comunità: «thus whatever limitation of its sovereignty parliament accepted when it enacted the European Community Act 1972 was entirely voluntary»⁵⁴.

La successiva ondata di allargamenti vede la Grecia – che già negli anni Sessanta aveva mostrato interesse all'adesione – in prima fila, con una nuova costituzione (1975) in cui si prevede tramite speciali maggioranze parlamentari, che «al fine di servire un importante interesse nazionale e di promuovere la collaborazione con altri Stati, è possibile attribuire, attraverso un trattato o un accordo, competenze previste dalla Costituzione ad organismi di organizzazioni internazionali» (art. 28, c. 2, Cost.) e anche a «restrizioni all'esercizio della sovranità nazionale, purché tali restrizioni siano imposte da un rilevante interesse nazionale, non ledano i diritti dell'uomo e i fondamenti del regime democratico e siano compiute nel rispetto del principio di eguaglianza e in condizioni di reciprocità» (art. 28, c. 3). Il Portogallo aderì, invece, senza una norma costituzionale *ad hoc* (lacuna che fu poi colmata da progressive riforme dal 1989 in avanti⁵⁵) mentre l'adesione della Spagna avvenne in forza dell'art. 93 Cost.⁵⁶ che, seppure non sia espressamente riferibile alle Co-

54. Il linguaggio usato da Lord Bridge ci pare di per sé stesso eloquente: più ampiamente si veda House of Lords, *Factortame Ltd v secretary of State*, (1991), 1 AC, pp. 658 ss. La vicina Irlanda procede, invece, ad un referendum preventivo all'adesione alle Comunità europee: con la successiva legge del 1972, approvata per consentire l'adesione dell'Irlanda alla Comunità europea, è stato poi introdotto l'allora art. 29 della Costituzione irlandese secondo cui «nessuna disposizione della presente Costituzione annulla le leggi approvate, gli atti o le misure adottate dallo Stato in ottemperanza agli obblighi di membro dell'Ue o delle Comunità ovvero impedisce che le leggi approvate, gli atti o le misure adottati dall'Ue o dalle Comunità, o dalle sue istituzioni, o dagli organi competenti secondo i Trattati istitutivi delle Comunità, abbiano forza di legge nello Stato».

55. Successivamente all'ingresso nella Comunità europea, il legislatore costituente portoghese ha via via riformato – in maniera sempre più dettagliata, soprattutto in seguito al Trattato di Maastricht – l'art. 7 della costituzione sulle relazioni internazionali: si ricorda, in particolare, il quinto comma, secondo cui «il Portogallo partecipa al rafforzamento dell'identità europea e al sostegno delle azioni degli Stati europei a favore della pace, del progresso economico e della giustizia tra le nazioni».

56. Secondo questa disposizione, «con legge organica si può autorizzare la stipulazione di trattati per attribuire ad una organizzazione internazionale l'esercizio delle competenze derivate dalla Costituzione. Spetta alle Cortes generali o al Governo, secondo il caso, la garanzia della esecuzione di questi trattati e delle risoluzioni emanate dagli organismi internazionali o sovranazionali titolari dei poteri trasferiti».

L'idea di Europa nelle costituzioni del secondo dopo guerra

munità europee (similmente alle molte altre clausole costituzionali europee precedentemente analizzate), era stato inserito nella costituzione del 1978 in quest'ottica.

Le costituzioni degli Stati aderenti “post Maastricht” – Svezia, Finlandia e Austria – sicuramente risentono del cambiamento epocale che il Trattato del 1992 segna. Così, se l'Austria adotta una distinta legge federale costituzionale di adesione all'Unione Europea (soprattutto per contemperare il principio costituzionale di neutralità dello stato austriaco a fronte di una politica estera e di difesa comune intrapresa dal nuovo trattato) e introduce uno specifico capitolo per l'Unione Europea (in particolar modo dedicato ad organizzare la divisione federale dell'ordinamento austriaco nell'ottica europea), la costituzione svedese inserisce, in via generale, la possibilità che il Parlamento trasferisca potere decisionale alla Comunità europea, a condizione, tuttavia, che essa garantisca una protezione dei diritti e delle libertà fondamentali equipollente a quella contenuta nelle Leggi fondamentali svedesi e nella CEDU, e che si rispettino maggioranze qualificate nell'approvazione parlamentare. La Finlandia, viceversa, aderisce all'Unione Europea senza alcuna norma costituzionale di autorizzazione, ma solo con un tipo di «*leges fugitivae*», una speciale procedura prevista dall'art. 95 Cost. che permette deroghe costituzionali se adottate con i 2/3 della maggioranza parlamentare: nella successiva costituzione del 2000, peraltro, non viene introdotta una clausola europea⁵⁷.

A questo punto sarebbe interessante poter analizzare il grande allargamento che ambiva sicuramente a porre in essere «a grand constitutional moment»: e, in effetti, se un certo disincanto sulle riforme giuridiche accomuna il sentimento di fondo di questi paesi, non si può tuttavia negare che per gli Stati dell'Est l'adesione rappresentava qualcosa di più della sola integrazione economica, che pure aveva il suo rilievo. Così per gli Stati baltici la partecipazione all'Ue e alla Nato rappresentavano una forma di tutela contro mire espansionistiche della Russia, per Ungheria e Polonia la comune appartenenza all'Ue sembrava garantire le proprie minoranze distribuite su altri territori europei e più in generale, per molti di questi Stati, l'integrazione europea sembrava assicurare che alcune situazioni conflittuali interne al territorio dell'Europa orientale, dovute ad un passato problematico, avrebbero potuto trovare una soluzione all'interno della «comune casa europea»⁵⁸.

57. Per l'analisi del caso finlandese – come anche di quello svedese ed austriaco – si rimanda ad un ampio studio condotto dal Parlamento europeo, *National Constitutional Law and European Integration*, condotto dal dipartimento Affari costituzionali, pubblicato online, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2011/432750/IPOL-AFCO_ET\(2011\)432750_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2011/432750/IPOL-AFCO_ET(2011)432750_EN.pdf).

58. In questa prospettiva, anche per i paesi dell'Est, l'Europa, sia pur con diverse forme rispetto al momento storico del dopoguerra, veniva accomunata a ideali (quanto meno) di stabilità politica: così A. Sajo, *Constitutions without the Constitutional Moment: A view from the Member States*, in «*International Journal of Constitutional Law*», 2005, p. 250 e, più in

Non è in questa sede possibile ripercorrere tutte le singole modifiche delle costituzioni dell'Europa orientale introdotte in vista o in seguito all'entrata nell'Unione Europea: se si scorrono i testi di queste clausole europee si nota agevolmente, tuttavia, come esse riproducano a grandi linee i contenuti delle costituzioni europee già analizzate⁵⁹.

In conclusione, quest'ultima serie di casi – per sua stessa natura necessariamente approssimativa e veloce – conferma la scelta compiuta dalle prime costituzioni del dopoguerra di raffigurare e disciplinare l'idea di Europa (e più in generale dei rapporti internazionali) con quelle ammorsature giuridiche che Calamandrei aveva descritto nell'immediato dopo guerra. Queste hanno permesso al cantiere Europa di crescere e svilupparsi, in una direzione e con una profondità certo non prevedibili allora. La natura di processo permanente di integrazione europea – la cd. *Wandelverfassung* della dottrina tedesca, se si vuole –, da un lato, e il cammino di «slow adaptation»⁶⁰ delle costituzioni degli Stati membri, dall'altro, costituiscono così una nota costante e comune dell'idea di Europa all'interno della trama costituzionale degli Stati membri.

Quali le conseguenze di questa scelta costituzionale?

È difficile rispondere in poche righe: se in prima battuta saremmo tentati semplicemente di osservare che l'Europa procede attraverso decisioni delle corti costituzionali/supreme e non tramite riforme costituzionali – forse anche per la natura stessa della materia spostata nell'avvenire e caratterizzata da un approccio *case by case*, più facilmente avvicinabile dal lavoro del giudice –, rimane tuttavia l'interrogativo se in una tale osservazione sull'inconfutabile binomio «corti e diritto sovranazionale/internazionale» non si celi, in realtà, l'inizio di un più radicale mutamento del costituzionalismo nel XXI secolo⁶¹.

generale, per una ricognizione complessiva, pp. 243 ss. Il cd. «return to the West» era così intravvisto nell'ottica di una possibile tutela contro regimi autoritari e, in questo senso, coincideva anche con una decisa riaffermazione della dell'esercizio di poteri sovrani ed indipendenti, con tutte le ambiguità in essa implicate. Di «Common European Home», come noto, ha parlato per la prima volta Gorbachev nel suo famoso intervento davanti al Consiglio d'Europa a Strasburgo il 6 luglio 1989. Tale espressione è poi entrata a far parte del vocabolario comune politico degli anni successivi.

59. I siti ufficiali europei in materia di allargamento forniscono molto materiale in proposito: esemplarmente si possono vedere (sui singoli Stati dell'allargamento qui interessato) le note informative del gruppo di lavoro del segretariato generale del Parlamento europeo, www.europarl.eu.int/enlargement.

60. M. Claes, *The Europeanisation of National Constitutions in the constitutionalisation of Europe: some Observations against the background of the constitutional experience of the EU-15*, cit., p. 37.

61. Per iniziare una riflessione in questo senso – in questa sede non possibile – si veda, esemplarmente, l'ampia e approfondita ricostruzione di D. Lustig, J.H.H. Weiler, *Judicial Review in the contemporary World – Retrospective and Prospective*, cit.

VI.

USO DELL'ARGOMENTO STORICO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Federico Alessandro Goria

SOMMARIO: 1. Il diritto come storia. - 2. Metodologia e prime considerazioni generali. - 3. L'argomento storico nell'ambito dei giudizi di ragionevolezza. - 4. La storia come protagonista sottoposta direttamente all'esame della Corte. - 5. Conclusioni

1. Il diritto come storia

Gli studiosi di ermeneutica giuridica hanno spesso evidenziato come l'interprete di una disposizione normativa debba prendere coscienza del fatto che l'oggetto della sua disamina non è la norma in sé, bensì semplicemente un testo fissato in un preciso momento del passato e che necessita dunque di una continua attualizzazione per potersi nuovamente trasformare in principio giuridico, concretamente applicabile al momento presente: l'attività interpretativa consisterebbe allora in un dialogo continuo fra passato e presente, nel quale la "storia" giuridica del testo normativo assume un ruolo di primo piano¹.

1. Notava ad esempio l'Ascarelli, in un suo celebre saggio del 1957, come «oggetto dell'interpretazione non è una norma, ma un testo (o un comportamento); è in forza dell'interpretazione del testo (o del comportamento) e perciò sempre in forza di un dato che a rigore può dirsi "passato", "storico", che si formula la "norma" (come "presente" e anzi, proiettata nel "futuro"). Questa una volta espressa torna necessariamente ad essere testo. [...] La sempre necessaria formulazione della norma ai fini della sua applicazione e l'irrigidimento in testo della norma appena formulata non costituisce in sostanza che la traduzione della necessaria conciliazione fra passato e futuro»; T. Ascarelli, *Giurisprudenza costituzionale e teoria dell'interpretazione*, in «Rivista di diritto processuale», 12 (1957), pp. 351-364, in particolare p. 352. Sull'importanza e i contenuti della teoria dell'interpretazione, espressa dall'Ascarelli in numerosi luoghi della sua opera, si vedano tra gli altri M. Meroni, *La teoria dell'interpretazione di Tullio Ascarelli*, Giuffrè, Milano, 1989; F. Casa, *Tullio Ascarelli: dell'interpretazione giuridica tra positivismo e idealismo*, ESI, Napoli, 1999; M. Grondona, *Storia, comparazione e comprensione del diritto: Tullio Ascarelli, "Hobbes e Leibniz e la dogmatica giuridica". Un esercizio di lettura*, in *Diritto, storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, a cura di M. Brutti e A. Somma, Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am

Che le cose stiano in questo modo appare in modo palesemente evidente soprattutto allo storico del diritto, il quale si trova a confrontarsi con esempi piuttosto “estremi” in questo senso: è sufficiente, ad esempio, considerare che i Glossatori medievali si trovavano ad utilizzare raccolte di norme redatte circa cinque secoli prima (e la distanza temporale aumenta ulteriormente, se volessimo arrivare fino alla definitiva esautorazione del diritto comune seguita alla Rivoluzione francese e alla codificazione); o che fino alla redazione del primo codice di diritto canonico (1917) la Chiesa romana utilizzava testi normativi risalenti anche ai primi secoli dopo Cristo (per esempio i canoni del primo concilio ecumenico di Nicea del 325). Inevitabilmente gli interpreti potevano (o almeno avrebbero dovuto) dunque confrontarsi non solo con il testo in sé, ma anche con la storia della sua interpretazione.

Senza arrivare a questi estremi, è comunque indubbio che il testo normativo sia il precipitato di una soluzione che unisce numerose sostanze, quali le caratteristiche della società che l’ha prodotto, le direttrici di politica del diritto, i comportamenti o i valori diffusi nella popolazione², tutti componenti che, una volta miscelati nell’espressione normativa, generano appunto un precipitato (la disposizione), dal quale è però ormai difficile risalire agli elementi che l’hanno determinato. L’interprete, insomma, non riuscirà facilmente ad avere contezza di queste forze originarie, desumendole solo dallo scarno dato normativo.

Tuttavia l’attività interpretativa «[...] presuppone bensì un’indagine “storio-grafica” del testo, ma non si esaurisce in questa; importa sempre il ricorso a “scelte” che a loro volta, in via definitiva, riposano su “valutazioni” dell’interprete»³. Questo perché la posizione del giudice non è, in effetti, la stessa dello storico. Non è, infatti, condivisibile l’affermazione di Marc Bloch secondo la quale le strade dei due divergono soltanto perché, mentre il primo si accontenta di ricostruire e spiegare il passato, al secondo incombe

Main, 2018, pp. 219-244. Alcuni anni prima, peraltro, Emilio Betti aveva già dedicato pagine molto dense e puntuali alla ricostruzione della “nomogenesi” come passaggio fondamentale dell’interpretazione giuridica: si veda E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica)*, Giuffrè, Milano, 1949, pp. 22-35.

2. P. Grossi, *Il punto e la linea. L’impatto degli studi storici nella formazione del giurista*, in *Società, Diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 3-12, in particolare pp. 10-11; T. Greco, *Storicità del diritto. La bandiera di una battaglia*, in *La storicità del diritto. Esistenza materiale, filosofia, ermeneutica*, a cura di A. Ballarini, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 143-159, in particolare pp. 146-149. Sul ruolo dello storico del diritto come portatore e disvelatore dell’intrinseca storicità di quest’ultimo si vedano anche le note riflessioni di Pio Caroni: P. Caroni, *L’altra evidenza della storia giuridica*, in Id., *La solitudine dello storico del diritto*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 76-77.

3. T. Ascarelli, *Giurisprudenza...*, cit., p. 353. Si veda anche E. Betti, *Interpretazione...*, cit., pp. 17-18, e le considerazioni espresse in P. Grossi, *Il diritto civile italiano alle soglie del terzo millennio. Una pos-fazione*, in *Il diritto civile nel pensiero dei giuristi. Un itinerario storico e metodologico per l’insegnamento*, a cura di F. Macario, M. Lobbuono, Cedam, Milano, 2010, pp. 416-417.

anche il compito di compiere una scelta che si esprima in un provvedimento⁴, in quanto l'aspetto decisionale può improntare l'azione giudicante fin dall'inizio, non essendo sempre e soltanto conseguenza di una preliminare fase cognitiva volta alla ricostruzione "storiografica" del testo normativo⁵: nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, ad esempio, un'operazione *prima facie* esclusivamente conoscitiva, come la ricerca della *ratio legis*, non si rivela necessariamente tale, se indirizzata non tanto a cogliere le finalità di regolazione della norma, quanto piuttosto «la giustificabilità razionale del giudizio nel quale la legge si sostanzia» alla luce dei valori costituzionali. Quest'ultima operazione, infatti, permetterebbe all'interprete di scegliere una fra le molteplici vie ermeneutiche plausibili, giungendo fino ad integrare o manipolare il testo originario⁶; appare dunque assumere funzioni argomentative nell'ambito di una scelta decisoria che precede la sua giustificazione. Ciò avviene anche perché, a differenza dello storico, che si limita a cercare di comprendere e descrivere i fenomeni studiati, l'interprete del diritto non può esimersi dal tenere in considerazione anche le esigenze sociali e le condizioni di mentalità e cultura non solo del momento in cui il testo normativo è stato prodotto, ma anche, e soprattutto, del momento in cui viene interpretato ed espresso in norma⁷.

4. M. Bloch, *Apologia della storia o Mestiere di storico*, Einaudi, Torino, 2009, pp. 104-105. Si trattava tuttavia di una convinzione piuttosto comune a cavallo fra gli anni Trenta e Quaranta (l'opera del Bloch sarebbe stata infatti iniziata nel 1941 e terminata nel 1943: cfr. E. Bloch, *Premessa*, ivi, pp. XLIII-LII); si veda quanto riportato da Francesco Guizzi, a proposito del dibattito fra Benedetto Croce, Giuseppe Calogero e Piero Calamandrei, in F. Guizzi, *La storicità dell'esperienza giuridica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Tradizione romanistica e Costituzione*, a cura di M.P. Baccari, C. Cascione, I, ESI, Napoli, 2006, pp. 7-8.

5. Si vedano in merito anche le riflessioni condotte in C. Tripodina, *L'argomento originista in materia di diritti fondamentali*, in *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Atti del seminario svoltosi a Catania il 5 ottobre 2007*, a cura di F. Giuffrè e I. Nicotra, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 234-235.

6. G. Scaccia, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, pp. 115-116.

7. Come affermava già Kelsen, l'atto decisorio del giudice non dipende che dall'apprezzamento di un valore sociale come preminente o preferibile e, in questo senso, è determinato da fattori extra-giuridici; H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1970, § 37-39, pp. 120-125; F. Viola, *H. Kelsen e l'interpretazione delle norme*, in *Interpretazione e applicazione del diritto tra scienza e politica*, a cura di F. Viola, V. Villa, M. Urso, Celup, Palermo, 1974, p. 79. Si considerino poi anche le seguenti affermazioni del Betti: «[...] essa interpretazione "storica" è essenzialmente differente dalla interpretazione meramente conoscitiva dello storiografo o del filologo: sia *respectu materiae*, perché l'oggetto, ch'essa è chiamata ad indagare, non è costituito da mere rappresentazioni teoriche, ma da entità sociali, quali sono le categorie di interessi in causa; sia in ordine alla funzione, perché qui all'accertamento storico si collega strettamente, mercé un nesso di mezzo a fine, il compito ulteriore dello sviluppo normativo, che assume, rispetto alla nomogenesi, carattere esplicativo e complementare»; E. Betti, *Interpretazione...*, cit., p. 19. Per quanto riguarda la dottrina medievale, d'altra parte, già Paolo Grossi sottolineava come «se ogni scienza è, come ci ha insegnato Baldo, una architettura intellettuale ordinata e ordinante, il diritto lo

Se, dunque, l'attività di ricostruzione "storica" (o nomogenica, come avrebbe detto il Betti) della norma oggetto d'interpretazione è sempre «indispensabile per accertare in qual misura essa abbia subito modificazioni col sopravvenire di mutamenti nell'ambiente sociale, o di nuovi mutamenti nell'ordine giuridico»⁸, è però anche vero che non sempre il giudice finisce per esplicitarla nella motivazione della sentenza, preferendo privilegiare altri criteri ermeneutici, a suo avviso più determinanti.

Vi sono, però, dei casi nei quali l'indagine sulle origini di un testo normativo è elemento essenziale dell'argomentazione giuridica: si tratta in particolare di quelle situazioni in cui l'interprete è posto di fronte alla sopravvenienza di disposizioni normative più recenti e speciali rispetto ad una legge generale più risalente, o viceversa; per dirla altrimenti, di quei casi nei quali è mutata la cornice normativa e invece è rimasta intatta la singola disposizione, oppure è mutata la singola disposizione ed è rimasta intatta la cornice normativa. In queste ipotesi «solo una ricognizione storica permette di valutare la trasformazione che un istituto ha subito, e insieme di riconoscere la reale portata dei nuovi istituti e la ripercussione che essi possono avere spiegata su altre parti dell'ordinamento, rimaste immutate solo in apparenza quanto alla lettera»⁹.

La giurisdizione costituzionale rientra interamente nell'ipotesi appena descritta, in quanto il testo della Costituzione funge costantemente da parametro di riferimento rispetto alla legislazione ordinaria. Tuttavia, al suo interno, esempio frequente del ricorso all'argomentazione storico-teleologica sono soprattutto i giudizi di ragionevolezza, che assumono quale parametro di riferimento l'art. 3 Cost. e che implicano necessariamente un *tertium comparationis*. In questi casi, come nota Gino Scaccia, la ricostruzione storiografica del testo normativo oggetto di giudizio o del *tertium comparationis* viene infatti generalmente utilizzata dalla Corte come uno degli strumenti idonei a ricercare il fine della norma nell'ambito di quello che egli definisce un "controllo interno della legislazione", che «commisura la rispondenza del mezzo tecnico rispetto al fine, censurandone la sproporzione o l'inadeguatezza, ma lascia sullo sfondo valutazioni di rispondenza del *telos* ai valori

è essenzialmente. Non bastano concetti, principi, universali; occorre – perché vi sia diritto – la traduzione nel sociale»; P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 151. Per ciò che riguarda infine le conseguenze dei mutamenti sociali in relazione all'interpretazione del testo costituzionale si vedano ad esempio S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004; fra i numerosi casi riportati, significativo appare ad esempio il mutato atteggiamento nell'interpretazione del principio di eguaglianza (pp. 249-257); M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in «Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 1 (2013), pp. 1-18; M.P. Iadicicco, *Settant'anni di rigidità costituzionale. Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative*, in «Rivista del Gruppo di Pisa», 1 (2018), pp. 1-49.

8. E. Betti, *Interpretazione...*, cit., p. 22.

9. E. Betti, *Interpretazione...*, cit., p. 24.

costituzionali di riferimento o di compatibilità del primo con i secondi»¹⁰. Quest'ultima valutazione, infatti, sarebbe propria di un altro uso della *ratio*, quello in senso assiologico-prescrittivo, per cui la legge sarebbe destituita di fondamento proprio per l'insostenibilità delle sue scelte di valore in rapporto ai parametri costituzionali e non per la sua sproporzione o inadeguatezza rispetto al fine perseguito¹¹.

Queste considerazioni ci portano inevitabilmente ad un secondo problema, che gli studiosi di epistemologia giuridica non sembrano aver affrontato direttamente, forse perché in effetti non riguarda nello specifico la sola interpretazione giuridica, bensì quella storica in senso generale: sulla base di quali strumenti il giudice, costituzionale o meno, potrà procedere alla ricostruzione della nomogenesi? Farà affidamento a ricerche già compiute da altri (per esempio gli storici del diritto)? E qualora non ve ne siano di specifiche, cercherà di assumere su di sé il ruolo di storico¹²?

Il problema non è irrilevante, perché la ricerca storica, come ogni altra scienza umanistica, ha una propria metodologia, non sempre coincidente con quella del giurista¹³, e delle criticità legate principalmente a due aspetti, uno oggettivo e un altro più soggettivo.

Quello oggettivo riguarda la raccolta dei dati necessari a comprendere la genesi di una norma o l'evoluzione di un dato comportamento: essi infatti diventano sempre più frammentari man mano che ci si allontana indietro nel tempo, ma comunque, anche quando siano disponibili, non possono essere automaticamente ritenuti attendibili, ma vanno sottoposti necessariamente a vaglio critico (si parla infatti di "critica delle fonti")¹⁴.

Le problematiche di natura soggettiva derivano, in parte, da quelle oggettive, perché la frammentarietà dei dati conduce alla necessità di effettuare ricostruzioni completando i dati mancanti per mezzo di ipotesi, che anche quando siano elaborate secondo un adeguato metodo storico, realizzano co-

10. G. Scaccia, *Gli "strumenti"...*, cit., p. 117.

11. G. Scaccia, *Gli "strumenti"...*, cit., p. 118.

12. La questione, peraltro, è ulteriormente complicata dal fatto che spesso i giudici della Corte non compiono esclusivamente da soli le ricerche necessarie, ma vengono coadiuvati dai loro assistenti, anche di studio (magistrati o docenti universitari), i quali finiscono per essere coloro che decidono, ad esempio, della selezione delle fonti da indagare; cfr. G. de Cristofaro, F.A. Genovese, *L'argomento storico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Tradizione romanistica...*, cit., I, pp. 19-57, in particolare p. 27; E. Lamarque, *Chi sono gli assistenti di studio dei giudici costituzionali?*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 1075-1095.

13. Sul tema E. Cartier, *Histoire et droit. Rivalité ou complémentarité?*, in «Revue française de droit constitutionnel», 67-3 (2006), pp. 509-534, anche se l'autore introduce una, a mio avviso indebita sul piano metodologico, distinzione fra la disciplina storica in senso generale e la storia del diritto.

14. Il tema è piuttosto vasto e ampiamente affrontato da molti; mi limito a segnalare due contributi in merito, il primo per la chiarezza dell'argomentazione, il secondo per l'importanza dell'autore: C. Cipolla, *La storia economica*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 47-80; M. Bloch, *Apologia...*, cit., pp. 62-103.

munque semplificazioni e generalizzazioni, come ogni teoria scientifica; in parte dal fatto che lo storico, essendo condizionato inevitabilmente dalla propria cultura e dai problemi che affronta la società nel suo presente, rischia di non essere in grado di comprendere pienamente le istanze e le motivazioni, ad esempio di politica del diritto, proprie di epoche e di realtà sociali distanti dalla sua esperienza e perciò finisce spesso per interpretarne le manifestazioni (ad esempio letterarie, artistiche, o anche giuridiche) attraverso il filtro dei propri valori: insomma, di cadere nell'anacronismo e nel soggettivismo¹⁵.

Una ricerca sulle fonti che i giudici utilizzano per condurre indagini no-mogeniche a fini interpretativi permetterebbe certamente di comprendere meglio il processo di formazione della motivazione e il ruolo svolto dall'utilizzo di studi storico-giuridici precedenti, nonché, in alternativa, le eventuali lacune conoscitive che i magistrati sono costretti a colmare attraverso un'azione diretta. Purtroppo però una simile ricerca risulterebbe piuttosto difficoltosa, essendo impossibile, attraverso le sole sentenze, ricostruire le fonti utilizzate per la stesura della motivazione: bisognerebbe poter accedere ai lavori preparatori del singolo relatore, ai testi che ha consultato, ecc.

Occorrerà per il momento limitarsi, e così si è cercato di fare nella presente e preliminare indagine, ad alcune considerazioni sulle principali ragioni che inducono il giudice costituzionale a concentrarsi sulla ricerca delle origini e dell'evoluzione storica di una norma, valutando le situazioni nelle quali è stata utilizzata, l'uso che ne è stato fatto, l'ampiezza e completezza della ricostruzione.

2. Metodologia e prime considerazioni generali

Per procedere secondo i termini indicati si sono esaminate alcune fra le più significative sentenze della Corte che utilizzassero l'argomento storico o che si confrontassero con la storia di un istituto, a seguito di una selezione avvenuta in parte attraverso una ricerca per parole-chiave, che permettesse di individuare l'utilizzo di testi normativi o istituti giuridici più risalenti nel tempo (ad esempio "diritto comune", "glossatori", "codice napoleonico", "ius mercatorum" ecc.)¹⁶, in parte grazie a precedenti segnalazioni di altri studiosi¹⁷. Dev'essere subito rilevato come esse evidenzino, nell'insieme, un'utiliz-

15. C. Cipolla, *La storia...*, cit., pp. 100-101.

16. Ovviamente l'obiettivo di uno studio complessivo dovrebbe essere quello di prendere in considerazione e schedare tutte le migliaia di sentenze pronunciate nel corso della vita ormai ultra-sessantennale della Corte, ottenendo così un riscontro più oggettivo, che prescindendo anche da qualsiasi limitazione temporale eccessivamente determinata.

17. Alcune riflessioni sul tema in oggetto erano state infatti presentate, in occasione delle celebrazioni per i cinquant'anni della Corte costituzionale, in G. de Cristofaro, F.A. Genovese, *L'argomento storico...*, cit., pp. 19-57; si tratta in particolare delle sentenze n. 91 del 1973 e n. 96 del 1981, di cui è stato relatore Edoardo Volterra. Allo stesso modo dev'essere segnalato

zazione dell'argomento storico-giuridico finalizzata prevalentemente all'interpretazione della norma ordinaria, piuttosto che di quella costituzionale; ciò tuttavia dipende probabilmente dalla modalità di individuazione delle parole chiave e non necessariamente rispecchia davvero una situazione reale.

Da un punto di vista generale, le decisioni individuate hanno permesso di constatare come la necessità di condurre indagini di storia giuridica si manifesti nelle pronunce della Corte non solo con un fine argomentativo (sebbene questa sia la maggioranza dei casi), ma anche per altre ragioni, in particolare legate al fatto che la questione di costituzionalità a volte coinvolge istituti giuridici provenienti da un passato più o meno lontano, la cui attuale regolamentazione a questo passato rinvia (l'esempio più evidente è quello del maso chiuso altoatesino, su cui peraltro già molto è stato scritto e perciò non pare opportuno approfondire ulteriormente la questione in questa sede)¹⁸ o perché interpella, come vigenti, norme che si ritenevano ormai superate (come nel caso dei privilegi aragonesi concessi alle comunità ischitane, di cui si parlerà).

3. L'argomento storico nell'ambito dei giudizi di ragionevolezza

La maggior parte delle decisioni selezionate che trovano, in motivazione, una dettagliata esposizione storico-giuridica della genesi e degli sviluppi di una norma rientrano, tuttavia, nel processo di reperimento della *ratio legis*, prevalentemente, anche se non esclusivamente, condotto a fronte di un'ipotizzata violazione dell'art. 3 Cost. Si tratta in particolare di quelle situazioni nelle quali la disciplina di un determinato comportamento è sistematicamente collocata e armonizzata all'interno di un contesto normativo interamente strutturato sulla base di determinati valori o di specifiche *rationes*. Quando

il contributo di G. Vassalli, *Sensibilità storica e Corte costituzionale*, in «Ritorno al diritto: i valori della convivenza», 3 (2006), pp. 41-47.

18. La bibliografia sul tema è piuttosto abbondante: per un primo orientamento si vedano G. Gabrielli, *Maso chiuso*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sez. civ.*, XI, Utet, Torino, 1994, pp. 205-212; S. Frati, *Il maso chiuso altoatesino in una prospettiva sociologico-giuridica*, in «Sociologia del diritto», 1 (2001), pp. 119-151; N. Ferrucci, *La nuova legge provinciale sul maso chiuso: spunti per una riviviscenza dell'istituto*, in «Rivista di diritto agrario», 1 (2003), pp. 86-99; S. Mayr, *L'istituto del «maso chiuso» nella Provincia di Bolzano*, in «Studium iuris», 12 (2002), pp. 1547-1552; E. Mori, *Il maso chiuso del Sudtirolo: la sua storia e la normativa vigente*, Provincia autonoma, Bolzano, 2009; D. Paris, *Il maso chiuso nella giurisprudenza costituzionale. La storia e la tradizione nel giudizio di legittimità delle leggi*, in *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, a cura di M. Cosulich, G. Rolla, ESI, Napoli, 2014, pp. 195-213; E. Gabrielli, *La "tutela costituzionale" dell'erede del maso chiuso*, in «Giurisprudenza italiana», 9 (2017), pp. 1782-1787; V. Barba, *Il maso chiuso tra tradizione sudtirolese e principi identificativi del sistema ordinamentale*, in «Famiglia e diritto», 2 (2018), pp. 126-141; L. Russo, *Il maso chiuso quale paradigma dei rapporti tra Costituzione e agricoltura*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, a cura di E. Cristiani, A. Di Lauro, E. Sirsi, Pisa University Press, Pisa, 2019, pp. 199-214.

il contesto muta, ma alcune delle singole disposizioni rimangono identiche (magari per un'applicazione meno frequente o per la semplice adesione alla tradizione), queste finiscono per diventare un elemento disarmonico del sistema e divengono spesso oggetto di attenzione da parte della Corte. Gli esiti argomentativi, invece, differiscono, ovviamente, a seconda dei casi: in alcune ipotesi l'indagine storica viene utilizzata per rafforzare la convinzione di superamento della *ratio* originaria, stante il mutato clima sociale; in altre, viceversa, per negare alla disposizione il prestigio della tradizione e renderla così vano capriccio di un legislatore che non è stato in grado di costruirla in modo adeguato.

Nel corso della ricerca sono stati individuati almeno cinque casi che rientrano in questa tipologia, di cui tre meritano un approfondimento maggiore, per via della loro importanza e anche per alcune diversità che caratterizzano gli esiti argomentativi delle rispettive indagini sull'evoluzione storica della norma.

Il primo è rappresentato dalla sentenza n. 91 del 1973¹⁹, nella quale la Corte affrontava la questione di legittimità dell'art. 781 del codice civile (*Donazione tra coniugi*) promossa dal tribunale di Genova con ordinanza del 4 maggio 1971; in essa il giudice *a quo* faceva rilevare come la disciplina contestata (secondo la quale "i coniugi non possono, durante il matrimonio, farsi l'un l'altro alcuna liberalità, salve quelle conformi agli usi"), di antica origine romana, rappresentasse una rilevante eccezione alla generale regolamentazione dell'istituto della donazione (cui andava ricollegata) e non apparisse più giustificata in un momento storico nel quale «uno dei maggiori motivi deducibili a sostegno del divieto di donazioni tra coniugi, cioè le minori capacità sociali e forse anche intellettive della donna, è ormai definitivamente scomparso»²⁰.

La Corte, attraverso la penna del celebre romanista Edoardo Volterra²¹, coglieva dunque perfettamente lo spunto fornito dal tribunale ligure e s'immergeva nell'indagine sulle origini della norma, redigendo quella che ad alcuni è apparsa quasi una voce enciclopedica²². Si tratta, però, di una ricostruzione rivolta fin da subito ad un fine argomentativo preciso e che traspare

19. Della quale si può leggere una disamina anche in G. de Cristofaro, F.A. Genovese, *L'argomento storico...*, cit., pp. 29-30; per il testo si veda «Giurisprudenza costituzionale», 18 (1973), pp. 932-950, con nota di P. Vittucci, *Dopo la caduta dell'art. 781 c.c.*, pp. 935-950.

20. *Ordinanza emessa il 4 maggio 1971 dal tribunale di Genova nel procedimento civile vertente tra Bravo Bruno e David Eulalia (Reg. ord. n. 288, 1971)*, in G.U. 240 (22 settembre 1971), p. 5918.

21. M. Talamanca, *Edoardo Volterra (1904-1984)*, in «Bullettino dell'Istituto di diritto romano Vittorio Scialoja», 88 (1985), pp. IX-LXXIX; Id., *Edoardo Volterra e la Corte costituzionale*, in *Tradizione romanistica...*, cit., I, pp. 201-223; L. Capogrossi Colognesi, *Volterra Edoardo*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, II, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 2067-2069.

22. Così G. de Cristofaro, F.A. Genovese, *L'argomento storico...*, cit., p. 29.

nettamente dalla costruzione retorica della motivazione²³: «La norma denunziata trae la sua lontana origine dalla persuasione, tramandata attraverso i secoli, che il divieto di atti di liberalità fra coniugi fosse un principio proprio dei Romani. [...] Va rilevato che già all'epoca romana appariva dubbio il fondamento del divieto, di cui non erano chiare le origini: le insufficienti, diverse e non sempre concordanti spiegazioni che si leggono nei testi testimoniano l'imbarazzo degli stessi giuristi antichi per rispondere al problema. [...] Di fronte all'ampia trattazione dell'argomento nel *corpus iuris civilis*, fonte per essi di diritto scritto e applicabile, i giuristi medioevali e quelli dei secoli successivi erano indotti a dare al divieto valore di vero e proprio dogma giuridico, senza però riuscire a fornire una spiegazione plausibile della sua funzione. La credenza, la quale esercitò una decisiva influenza in talune legislazioni europee, che si trattasse di una antichissima e fondamentale norma romana, doveva modificarsi assai più tardi [...]»²⁴.

Come risulta chiaro, il tono del discorso è volto ad evidenziare non soltanto, come dirà più avanti la stessa Corte, l'ormai inadeguata giustificazione della *ratio legis* rispetto ai cambiamenti che i tempi moderni avevano apportato nei rapporti, soprattutto patrimoniali, fra i coniugi, ma addirittura a mettere in dubbio l'esistenza di tale fondamento fin dalle origini della stessa disposizione. Per giustificare una simile affermazione non sembra che sia sufficiente, come parrebbe sostenere Pierangelo Buongiorno nella sua recente rivalutazione delle fonti romanistiche in merito, ricollegarla ai risultati cui era pervenuta la storiografia più datata²⁵. È evidente infatti che non possano essere accantonati più di venti secoli circa²⁶ durante i quali sussistette la proibizione, senza presumere che essa fosse in qualche modo funzionale alla costruzione dei rapporti patrimoniali e familiari fra i coniugi nelle varie società che nel tempo si sono succedute. D'altra parte lo stesso Buongiorno fa poi una considerazione assolutamente condivisibile: «si può tendenzialmente concordare sul fatto che gli argomenti addotti dai giuristi romani possano risultare “irragionevoli” e “infondati” – in una parola anacronistici – se

23. Non mi sento di condividere, a questo riguardo, l'affermazione secondo cui «il meticoloso ragguaglio diacronico presente [...] corrisponde allo scrupolo deontico del relatore di non poter nulla tralasciare per ottenere una rappresentazione compiuta dell'istituto di cui era chiamato a verificare la conformità a Costituzione» (G. de Cristofaro, F.A. Genovese, *L'argomento storico...*, cit., p. 30), in quanto a mio avviso, e come dirò meglio più avanti, in questo caso emerge molto bene la differenza che spesso sussiste fra la ricerca pura, condotta nell'ottica dello storico del diritto, e l'utilizzo della storia giuridica da parte del giudice con scopi argomentativi.

24. *Sentenza n. 91 del 1973*, cit.

25. P. Buongiorno, *Il divieto di donazione fra coniugi nell'esperienza giuridica romana, I, Origini e profili del dibattito giurisprudenziale fra tarda repubblica ed età antonina*, Edizioni Grifo, Lecce, 2018, pp. 21-25.

26. Calcolando che il divieto si fosse originato dopo la *lex Cincia de donis et muneribus* del 204 a.C. e prima della legislazione augustea in materia matrimoniale; P. Buongiorno, *Il divieto di donazione...*, cit., pp. 29-52.

invocati rispetto al matrimonio moderno; sostenere tuttavia per assunto una loro infondatezza già in età romana derivava da una petizione di principio per la quale il divieto, introdotto nell'ordinamento romano, fosse percepito come un corpo estraneo»²⁷.

La stessa petizione di principio è riscontrabile, ad esempio, in merito allo scarso rilievo dato dalla motivazione al fatto che nel diritto consuetudinario francese medievale e moderno il divieto fosse non solo presente, ma addirittura più esteso rispetto a quello di origine romanistica²⁸. Un testo di riferimento come l'*Histoire du droit civil* di Jean-Philippe Lévy e André Castaldo si diffonde anzi a sottolineare come la severità del divieto consuetudinario delle donazioni fra coniugi contrastasse molto nettamente con il grande favore per le liberalità che precedevano o avvenivano in occasione del matrimonio; e ne rinviene la giustificazione proprio nel fatto di non voler sbilanciare il fragile equilibrio edificato dal diritto consuetudinario e dal contratto di matrimonio con una donazione estemporanea, che, oltre a tutto, metteva in pericolo l'unità dei beni famigliari in caso di assenza di figli, soprattutto ove provenisse dal marito, o poneva la moglie, in genere incapace di agire senza l'autorizzazione del marito²⁹, nel rischio di essere costretta ad effettuare tali donazioni contro la propria volontà. La convinzione che si trattasse di una disposizione perfettamente collocata nell'impianto sistematico del diritto familiare è poi dimostrata dal fatto che, con l'avvento dell'età moderna, essa venne ampliata fino a ricomprendere sia i legati e le donazioni a causa di morte, sia le donazioni indirette per mezzo di persone interposte; in alcune consuetudini finì poi addirittura per estendersi a qualsiasi contratto, anche a titolo oneroso³⁰.

D'altra parte, anche i giuristi medievali che studiavano le fonti giustiniane si trovarono di fronte alle stesse esigenze di conservazione dei patrimoni, soprattutto in capo alla famiglia agnaticia, che avevano determinato peraltro la sopravvivenza o l'emersione di numerosi istituti, come l'*exclusio propter*

27. P. Buongiorno, *Il divieto di donazione...*, cit., p. 21. Per un'accurata valutazione sulle motivazioni adottate dai giuristi romani e sul loro significato cfr. pp. 52-74.

28. «In Francia, anteriormente alla rivoluzione, il divieto era dichiarato in alcune *Coutumes* con numerose e diverse deviazioni dal diritto romano ed in altre invece non accolto, creando gravissimi inconvenienti per questa disparità nelle varie regioni del Regno»; *sentenza n. 91 del 1973*, cit.

29. Si tratta della cosiddetta "autorizzazione maritale", poi ripresa anche dal codice civile napoleonico, artt. 215-226: A. Gouron, *Coutume et pratique méridionales: un étude du droit des gens mariés*, in «Bibliothèque de l'École des chartes», 116 (1958), pp. 194-209; D. Veillon, *La condition juridique de la femme mariée selon André Tiraqueau, célèbre jurisconsulte poitevin du XVIe siècle*, in «Annales de Normandie», 55/1-2 (2005), pp. 147-149; V. Lemonnier-Lesage, *Le statut de la femme mariée dans la Normandie coutumière: droit et pratique dans la généralité de Rouen*, Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, Clermont-Ferrand 2005; J.-P. Lévy, A. Castaldo, *Histoire du droit civil*, Dalloz, Paris, 2010, pp. 132-135.

30. J.-P. Lévy, A. Castaldo, *Histoire...*, cit., pp. 1437-1438.

dotem, i patti rinunciativi, le varie sostituzioni volgari, pupillari o fidecommissarie, nonché la progressiva attrazione nella gestione del marito non solo dei beni dotali e di quelli derivanti dalla *donatio propter nuptias*, ma anche dei beni parafernali in alcune ipotesi³¹. In tale contesto, la norma che vietava le donazioni fra i coniugi poteva ben essere giustificata alla stessa stregua del diritto consuetudinario francese e il fondamento romanistico finiva solo per attribuirle un'aura di maggior prestigio.

Diversa è la situazione che segue la Rivoluzione francese e che arriva fino alla seconda metà del Novecento: i numerosi cambiamenti nell'ambito degli assetti famigliari, l'introduzione del divorzio, la progressiva marginalizzazione della dote e dei tradizionali apporti patrimoniali, indussero certamente a mutare il quadro generale entro cui la disposizione era collocata e a conferirle davvero la qualificazione di «mero relitto storico»³².

Se dunque l'argomentazione della Corte aveva, in considerazione di quanto appena detto, correttamente utilizzato l'indagine storico-giuridica per dimostrare il superamento della *ratio* del divieto rispetto al quadro sistematico generale del diritto di famiglia, aveva però forse ecceduto nel voler privare di fondatezza la norma *ab origine*, con l'evidente scopo di rafforzare le proprie conclusioni e di sottrarre così qualsiasi possibilità argomentativa a chi invece volesse richiamarsi alla tradizione³³.

Lo stesso procedimento venne peraltro condotto, dal medesimo relatore e sempre grazie all'uso dell'analisi storico-giuridica, nella celeberrima sentenza n. 96 del 1981³⁴ che dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 603 c.p. (ossia del reato di plagio)³⁵.

La questione era stata sollevata dal tribunale di Roma in ordine ad uno dei non frequenti casi di contestazione del reato, ossia il procedimento contro il sacerdote Emilio Grasso, carismatico fondatore di una serie di comunità religiose in Italia e all'estero e accusato, da alcuni parenti e amici di persone

31. Si vedano in merito G. Vismara, *Storia dei patti successori*, 2 voll., Giuffrè, Milano, 1941; M. Bellomo, *Ricerche sui rapporti patrimoniali tra coniugi: contributo alla storia della famiglia medievale*, Giuffrè, Milano, 1961; Id., *Profili della famiglia italiana nell'età dei Comuni*, Editrice Giannotta, Catania, 1966; A. Romano, *Famiglia, successioni e patrimonio familiare nell'Italia medievale e moderna*, Giappichelli, Torino, 1994; A. Lefebvre-Teillard, *Introduction historique au droit des personnes et de la famille*, PUF, Paris, 1996, pp. 181-183.

32. Sentenza n. 91 del 1973, cit.

33. Com'era successo, ad esempio, in occasione del dibattito nel corso dei lavori preparatori per il codice civile del 1942, secondo quanto rilevato dalla stessa Corte e ricostruito ora in P. Buongiorno, *Il divieto di donazione...*, cit., pp. 11-13 e come accadrà anche in seguito, nelle riflessioni critiche condotte contro questa pronuncia: cfr. ad esempio A. Trabucchi, *L'abolizione del divieto di donazione tra coniugi*, in «Rivista di diritto civile», 4 (1974), pp. 418-421.

34. Richiamata anch'essa in G. de Cristofaro, F.A. Genovese, *L'argomento storico...*, cit., pp. 37-40. Si veda anche «Giurisprudenza costituzionale», 26 (1981), pp. 806-834, con nota di P.G. Grasso, *Controllo sulla rispondenza alla realtà empirica delle previsioni legali di reato*, pp. 808-833.

35. «Chiunque sottopone una persona al proprio potere, in modo da ridurla in totale stato di soggezione, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni».

che vivevano in esse, di suggestionare i propri discepoli al fine di allontanarli dalle famiglie e dalle loro precedenti relazioni sociali, rendendoli come automi privi di spirito critico³⁶.

La principale ragione di illegittimità, ravvisata dal giudice *a quo* nella previsione del reato di cui all'art. 603 c.p., consisteva nella insufficiente tassatività della fattispecie (corollario indispensabile del principio di legalità e irretroattività in materia penale, espresso dall'art. 25, c. 2 Cost.), per la difficoltà di individuare in modo preciso l'evento (il «totale stato di soggezione»), affidato inevitabilmente a valutazioni extra-giuridiche di tipo psicologico con notevoli margini di incertezza e indeterminazione³⁷; con il rischio quindi di estendere eccessivamente e con limiti difficilmente valutabili *ex ante* l'applicabilità della norma e con l'ulteriore conseguente pericolo di reprimere comportamenti semplicemente espressivi della libera manifestazione del pensiero tutelata dall'art. 21 Cost.

L'appiglio per una valutazione anche storica del percorso che aveva condotto all'approvazione della disposizione in questione venne suggerito peraltro alla Corte già dallo stesso giudice *a quo*³⁸, il quale rilevava come il codice Zanardelli del 1889 non avesse contemplato una fattispecie analoga a quella oggetto d'indagine, ma avesse esclusivamente disciplinato il reato di riduzione in schiavitù e come fosse stato invece proprio il codice Rocco del 1930 ad aggiungere, oltre all'art. 600 (appunto *Riduzione in schiavitù*), anche la previsione di cui all'art. 603 (*Plagio*)³⁹.

Sempre l'ordinanza del giudice istruttore richiamava poi anche un altro caso molto celebre, che era stato costantemente all'onore delle cronache proprio in quegli anni, ossia il processo penale a carico di Aldo Braibanti⁴⁰,

36. *Ordinanza emessa il 2 novembre 1978 dl giudice istruttore del tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di Grasso Emilio (reg. ord. N. 638/1978)*, in G.U. 52 (21 febbraio 1979), pp. 1719-1723.

37. Analoghe critiche erano peraltro già state prospettate dalla magistratura, dalle commissioni reali e dagli organi di avvocati e procuratori in sede di valutazione sul progetto di codice penale Rocco: *Osservazioni e proposte sul progetto preliminare di un nuovo codice penale*, in *Lavori preparatori del Codice penale e del Codice di procedura penale*, III/4, Provveditorato generale dello Stato, Roma 1928, pp. 245-247; F. Coppi, *Plagio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 932-945, in particolare pp. 938-939.

38. E addirittura già approfondito nella *sentenza di primo grado della Corte d'assise di Roma, 14 luglio 1968, imp. Braibanti*, in «Il Foro italiano», 2 (1969), p. 154-192, in particolare pp. 169-170.

39. *Ordinanza emessa il 2 novembre 1978...*, cit., pp. 1720-1721.

40. Aldo Braibanti, scrittore teatrale e saggista, venne accusato nel 1964, dai genitori del giovane Giovanni Sanfratello, da lui conosciuto a Castell'Arquato e che aveva deciso di ospitare presso di sé a Roma, di aver plagiato il proprio figlio, nonché un altro giovane, Pier Carlo Toscano, rendendoli succubi della propria volontà. Il processo percorse tutti i gradi di giudizio e si concluse nel 1971 con la pronuncia della Corte di Cassazione che confermò la precedente condanna a sei anni di reclusione comminati dalla Corte d'assise e d'appello di Roma; cfr. anche *Corte di assise di appello di Roma, sentenza 29 novembre 1969, Braibanti*, in «Il Foro italiano», 95/2 (1972), pp. 3-17. Si trattò di un caso che mobilitò, a favore del

nell'ambito del quale la Corte d'assise di Roma aveva cercato di identificare il contenuto della fattispecie nella tutela contro qualsiasi lesione provocata «oltre che da mezzi fisici in grado di determinare conseguenze organiche, anche da mezzi psichici che inducano situazioni particolari ed eccezionali analoghe in un certo modo alla nevrosi e dipendenti da meccanismi meramente psichici provocati da un'azione psichica esterna»⁴¹. Ad avviso del giudice *a quo*, però, proprio questo riferimento al plagio psicologico rendeva non ben determinabile un rapporto esclusivo di causa-effetto fra la condotta dell'agente e le conseguenze sulla vittima, dal momento che le patologie mentali derivavano normalmente da una somma di concause, peraltro non sempre direttamente individuabili⁴².

La Corte costituzionale prese dunque le mosse proprio dalla ricostruzione storica della fattispecie ex art. 603, notando come, fin dall'antichità, il termine "plagio" avesse indicato la riduzione in schiavitù, «l'impossessarsi, trattenere o fare oggetti di commercio un uomo libero o uno schiavo altrui». In seguito, con l'abolizione di questa in gran parte d'Europa, tale delitto aveva finito per essere collocato fra quelli contro la libertà individuale e pertanto tutti i codici europei e italiani del XIX secolo lo avevano configurato, appunto, come reato che puniva la sotmissione fisica di un uomo libero, operata con violenza o frode e spesso al fine di ottenerne un vantaggio economico⁴³.

Braibanti, parte degli intellettuali e dell'opinione pubblica del tempo e che indusse anche la dottrina penalistica, che fino a quel momento poco si era interessata al reato di plagio (anche a causa della sua scarsa contestazione) ad occuparsene. Sul processo in particolare si vedano A. Moravia, U. Eco, A. Gatti, M. Gozzano, C. Musatti, G. Bompiani, *Sotto il nome di plagio*, Bompiani, Milano, 1969; G. Ferluga, *Il processo Braibanti*, Silvio Zamorani, Torino, 2003; U. Eco, *Il costume di casa. Evidenze e misteri dell'ideologia italiana negli anni Sessanta*, Bompiani, Milano, 2012. Per quanto riguarda la dottrina si possono segnalare M. Ramat, *Contro il "plagio"*, in «Il Ponte», 24/8 (1968), pp. 943-946; P. Benassi, *Il caso Braibanti*, in «L'indice penale», 1 (1970), pp. 89-108; F. Silvani, *Considerazioni sul delitto di plagio*, in «Archivio penale», 1 (1971), pp. 144-158; G.M. Flick, *La tutela della personalità nel delitto di plagio*, Giuffrè, Milano, 1972; G. Zuccalà, *Il plagio nel sistema italiano di tutela della libertà*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 3-4 (1972), pp. 357-384.

41. *Ordinanza emessa il 2 novembre 1978...*, cit., pp. 1721-1722; cfr. *sentenza della Corte d'assise di Roma, 14 luglio 1968, Braibanti*, in «Il Foro italiano», 2 (1969), col. 174.

42. Questa caratterizzazione dello stato di soggezione psicologica all'interno di un rapporto meramente individuale fra plagiante e plagiato, sostenuta anche dalla maggioranza delle opinioni dottrinarie, fu la causa, secondo Franco Coppi, della decisione della Corte costituzionale di dichiarare illegittimo l'art. 603, a fronte però di una possibile e alternativa interpretazione (sostenuta principalmente da Giovanni Maria Flick, ma che non venne presa in considerazione dalla Corte), secondo cui sarebbe stato necessario considerare la soggezione da un punto di vista sociale, anche in armonia con il dettato costituzionale, come risultante nell'«isolare moralmente un'altra persona, toglierle la possibilità di verificare nel dialogo con altri la bontà di una tesi e privare, in senso spirituale, la comunità sociale dell'apporto di un suo membro»; F. Coppi, *Plagio...*, cit., p. 942.

43. Non ci si diffonderà troppo sulla ricostruzione storica, già ben delineata da M.C. Barbieri, *La riduzione in schiavitù. Un passato che non vuole passare. Un'indagine storica sulla costruzione e i limiti del "tipo"*, in «Quaderni fiorentini», 39 (2010), pp. 229-297, alla quale si rinvia per eventuali approfondimenti.

In sostanza, secondo la Corte, «la fattispecie criminosa chiamata plagio, come anche tutte quelle contemplate nei vari codici quali delitti contro la libertà personale, sono sempre state concepite come attuate esclusivamente mediante un'azione fisica del colpevole e individuate attraverso elementi oggettivi».

Sempre nell'ambito di un'azione esclusivamente fisica volta a porre la vittima in una condizione di materiale dipendenza venne collocato dalla Corte anche l'art. 145 del codice Zanardelli, secondo cui «chiunque riduce una persona in schiavitù o in altra condizione analoga è punito con la reclusione da dodici a venti anni»⁴⁴. Come ha ben dimostrato Maria Cristina Barbieri, tuttavia, i numerosi dubbi interpretativi sollevati in dottrina da una così scarsa previsione normativa furono molteplici, non solo per l'individuazione di quali potessero essere le «condizioni analoghe» (ricondotte ad esempio alla costrizione al lavoro non retribuito, all'impiego dei bambini in professioni girovaghe o nell'accattonaggio, ecc.), ma anche per l'individuazione delle condotte integranti la fattispecie, che secondo alcuni non dovevano essere soltanto materiali o fisiche, ma potevano qualificarsi anche come pressioni morali⁴⁵. Al punto che fu proprio per risolvere queste difficoltà che nei primi anni del Novecento, a margine dei progetti per un nuovo codice penale, si propose di duplicare la fattispecie descritta nell'art. 145, dando così vita agli artt. 600 e 603, che avrebbero dovuto meglio tutelare da un lato la libertà “giuridica” dell'individuo, dall'altro la libertà di questi di esprimere la propria personalità⁴⁶. Fu proprio per questa ragione che il Guardasigilli Alfredo Rocco si oppose alle osservazioni di coloro che, nelle magistrature o fra i commissari regi suggerivano di mantenere un articolo univoco, non ritenendo sufficientemente determinata la fattispecie descritta nell'art. 603. Egli sostenne infatti che lo stato di soggezione andasse inteso proprio come situazione di fatto volta a coartare la libertà individuale della vittima in modo da sopprimerla, almeno parzialmente⁴⁷.

La sentenza della Corte ripercorse nei dettagli il contenuto dei lavori preparatori e delle discussioni a margine del codice del 1930, nonché la posizione assunta dalla dottrina e dalla giurisprudenza dopo l'entrata in vigore della disposizione citata, le quali confermavano non solo numerose difficoltà nell'inquadrare chiaramente che cosa si dovesse intendere per “schiavitù di fatto”, arrivando addirittura a dubitare della possibilità in concreto di ridurre una persona a cosa eterodiretta, ma anche la maggiore facilità nell'inquadrare alcune condotte in altre tipologie di reato, quali ad esempio il sequestro di persona o la violenza privata, di modo che l'art. 603 era rimasto, fino agli anni Sessanta, quasi del tutto inutilizzato.

44. *Codice penale per il regno d'Italia*, G.B. Paravia e comp., Roma, 1889, art. 145, p. 54.

45. M.C. Barbieri, *La riduzione in schiavitù...*, cit., pp. 250-267.

46. M.C. Barbieri, *La riduzione in schiavitù...*, cit., p. 279.

47. F. Coppi, *Plagio...*, cit., pp. 938-939.

Concluse pertanto che, anche se molti tentativi erano stati compiuti per individuare in modo univoco i requisiti dell'assoggettamento psicologico alla volontà di un terzo, essi non erano stati conclusivi, essendo molto difficile in effetti differenziare la semplice persuasione dalla suggestione psichica. E per tali ragioni «l'esame dettagliato delle varie e contrastanti interpretazioni date all'art. 603 del codice penale nella dottrina e nella giurisprudenza mostra chiaramente l'imprecisione e l'indeterminatezza della norma, l'impossibilità di attribuire ad essa un contenuto oggettivo, coerente e razionale, e pertanto l'assoluta arbitrarietà della sua concreta applicazione. Giustamente essa è stata paragonata ad una mina vagante nel nostro ordinamento, potendo essere applicata a qualsiasi fatto che implichi dipendenza psichica di un essere umano da un altro essere umano e mancando qualsiasi sicuro parametro per accertarne l'intensità»⁴⁸.

Come appare evidente, siamo qui di fronte ad un nuovo utilizzo dell'analisi storico-giuridica con il fine di privare la norma della sua tradizione di riferimento, anche se in questo caso secondo modalità opposte rispetto al precedente: l'irrazionalità infatti non è più qualificata come originaria, ma come sopravvenuta a seguito dell'allontanamento dai limiti nei quali la tradizione aveva inquadrato la fattispecie. Tale discostamento avrebbe potuto essere giustificato solo ricorrendo a motivazioni decisive e pregnanti, che invece sono mancate.

Sarebbe interessante verificare se tale attenzione nell'individuazione di soluzioni di continuità o di presunte anomalie in una tradizione normativa caratterizzi anche altre pronunce della Corte o se non fosse invece un frutto della sensibilità del relatore, che, in quanto storico del diritto, attribuiva un tale peso alla continuità e alla fondatezza di tale evoluzione, al punto da doverle necessariamente contestare per giungere ad una dichiarazione di illegittimità.

Un altro esempio, questa volta più lineare, di ricerca della *ratio legis* a fini conoscitivi è rinvenibile nella sentenza n. 72 del 1996⁴⁹ in materia di pignorabilità dello stipendio dei marittimi; essa appare anche particolarmente interessante perché riformò una precedente giurisprudenza in materia della stessa Corte costituzionale, rappresentata dalla sentenza n. 101 del 1974⁵⁰.

La questione affrontata è la legittimità costituzionale, alla luce del principio di eguaglianza, dell'art. 369 del codice della navigazione (r.d. 30 marzo 1942, n. 327) «nella parte in cui non prevede, analogamente a quanto dispone l'art. 545 cod. proc. civ. per gli altri dipendenti privati, la pignorabilità e la sequestrabilità delle retribuzioni corrisposte all'arruolato, fino alla concorrenza di un quinto, per ogni credito vantato nei suoi confronti»⁵¹. La disposi-

48. *Sentenza n. 96 del 1981*, cit.

49. «Giurisprudenza costituzionale», 41 (1996), pp. 688-692.

50. «Giurisprudenza costituzionale», 19 (1974), pp. 739-744.

51. *Sentenza 15 marzo 1996, n. 72*, in «Giurisprudenza costituzionale», 41/1 (1996), pp. 689-690.

zione citata infatti stabiliva, nel suo primo comma, che «le retribuzioni degli arruolati possono essere cedute, sequestrate o pignorate fino ad un quinto del loro ammontare ed esclusivamente per alimenti dovuti per legge o per debiti certi, liquidi ed esigibili verso l'armatore, dipendenti dal servizio della nave», mentre il terzo, quarto e quinto comma dell'art. 545 c.p.c. stabilivano che «le somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate per crediti alimentari nella misura autorizzata dal pretore. Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito. Il pignoramento per il simultaneo concorso delle cause indicate precedentemente non può estendersi oltre alla metà dell'ammontare delle somme predette». La posizione dei marittimi si troverebbe dunque favorita rispetto a quella di tutti gli altri dipendenti privati, essendo escluso, nel loro caso, il pignoramento dello stipendio, salvo che nei confronti di alcuni crediti specifici e assai delimitati e comunque nella misura non superiore al quinto.

Come detto, la questione era già stata affrontata dalla Corte nel 1974. In quell'occasione però non era stato approfondito il profilo dell'evoluzione storica della disciplina, ma ci si era limitati a ritenere che la differenziazione fosse, da un lato, giustificata dalla speciale condizione dei marittimi e in tal modo realizzasse un «equilibrato temperamento che dà all'arruolato che lavora e vive in un dato e solo ambiente, i mezzi sufficienti ad assicurare a lui ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa e di contro limita in concreto l'ammontare della retribuzione in favore di dati soggetti che sono razionalmente prescelti a cagione del titolo del loro credito e cioè in quanto abbiano diritto alla corresponsione degli alimenti, o siano armatori che vantino crediti certi, liquidi ed esigibili, dipendenti dal servizio della nave»; e dall'altro che appoggiasse sulla posizione espressa dalla stessa Corte nella sentenza n. 88 del 1963, secondo la quale spetterebbe al solo legislatore individuare i beni sottoponibili a pignoramento o a espropriazione forzata e, di conseguenza, i limiti entro cui tali procedimenti possono avvenire.

Queste affermazioni vennero dunque ridiscusse nel 1996, ma alla luce di un'indagine storico-giuridica sulla disciplina in oggetto, allo scopo di dimostrare che l'evoluzione della cornice normativa entro la quale erano collocate le disposizioni sul lavoro privato, pubblico e marittimo aveva determinato un mutamento nei fondamenti giuridici delle stesse, divenuti dunque incompatibili, alla luce dell'art. 3 Cost., con la *ratio* originaria della disposizione sui marittimi.

Tale norma infatti traeva origine da un provvedimento di Luigi XV, re di Francia, risalente al 1° novembre 1745⁵², con il quale il sovrano, allo scopo

52. Indicato nella sentenza come «Ordinanza della marina», anche se in realtà si trattava di una norma speciale che andava ad integrare, colmando una lacuna, le disposizioni contenute

di evitare che i marinai imbarcati sulle navi mercantili ottenessero mutui per fini di libertinaggio o diserzione nei vari porti di attracco durante la navigazione⁵³ e li garantissero sul loro futuro salario a danno delle famiglie, aveva fatto divieto a qualsiasi ufficiale, marittimo o meno, di concedere simili prestiti; aveva dichiarato nulla qualsiasi obbligazione in tal modo contratta; aveva imposto agli abitanti delle città di mare, che si dichiarassero creditori di marinai, di non agire in giudizio per ottenere soddisfazione sul loro stipendio, a meno che le somme pretese non fossero dovute in ragione di locazione della casa familiare o per la fornitura di mezzi di sostentamento o indumenti ottenuti con il consenso dei commissari della Marina.

Si trattava in effetti di un provvedimento che seguiva di pochi anni una serie di disposizioni in materia di retribuzione dei marittimi, iniziate con il regolamento delle flotte reali del 10 maggio 1728 e terminate con l'analogo provvedimento «pour les frais de conduite à payer aux gens de mer, congédiés dans d'autres ports que ceux où les vaisseaux auront été armés» del 1° agosto 1743⁵⁴, con le quali veniva stabilito che il salario dei marinai impiegati “a viaggio” dovesse essere pagato solo al ritorno nel porto di partenza e senza che, nel corso della navigazione, potessero essere fatte delle anticipazioni sulle somme dovute. In questo senso la successiva *ordonnance* del 1745 completava la disciplina, vietando, come detto, anche i prestiti garantiti sul salario.

Quest'insieme di disposizioni speciali venne considerato vigente anche dopo la promulgazione del codice di commercio napoleonico del 1807, sebbene quest'ultimo, seguendo quasi pedissequamente il testo originario dell'*ordonnance* del 1681, non le avesse riprodotte. Vennero tuttavia rafforzate e generalizzate in seguito da alcune leggi speciali, fra cui il regolamento del 17 luglio 1816 sull'amministrazione e la contabilità dello stabilimento per gli invalidi della Marina, che dichiarava generalmente impignorabili i proventi salariali dei marittimi⁵⁵, e dal decreto 11 agosto 1856, che vi aggiungeva la sola eccezione dei debiti nei confronti dello Stato o in ragione di

al libro III, titolo IV della ben nota *Ordonnance de la Marine* del 1681, in materia di stipendio dei marinai. Sul celebre provvedimento colbertino si veda J. Chadelat, *L'élaboration de l'ordonnance de la Marine*, in «Revue d'histoire du droit français et étranger», 31 (1954), pp. 74-98 e 228-253; M.-L. Goebbels, *Histoire du droit social de la Marine*, in «Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social», 1-2 (dicembre 2010/gennaio 2011), pp. 12-28. Il testo dell'ordinanza del 1° novembre 1745 è invece reperibile in R.-J. Valin, *Nouveau commentaire sur l'ordonnance de la marine du mois d'août 1681*, I, chez Jérôme Legier, La Rochelle, 1760, p. 685.

53. Sul contratto di lavoro marittimo si veda C. Boer, *Les travailleurs de la mer: désertions et débarquements des marins provençaux au XVIII^e siècle*, in «Tracés. Revue de Sciences humaines» 32 (2017), <http://journals.openedition.org/traces/6826>.

54. R.-J. Valin, *Nouveau commentaire...*, cit., pp. 679-684.

55. *Règlement du Roi portant instruction sur l'administration et la comptabilité de l'Établissement des Invalides de la marine, 17 juillet 1816*, in «Annales maritimes et coloniales», 1816/1, art. 37, p. 324.

alimenti, dovuti secondo le norme del codice civile⁵⁶. Questa particolare protezione era stata parimenti accordata dal codice di procedura civile del 1806 alle pensioni e agli stipendi dei pubblici dipendenti, i quali, a differenza di quelli degli impiegati privati, erano pignorabili soltanto nella misura prevista di volta in volta dalla legge, cioè in genere nella misura massima del quinto⁵⁷. La ragione, in questo caso, stava nel prevalente interesse pubblico a che il funzionario non fosse influenzabile a causa di un'eccessiva riduzione del suo introito stipendiale⁵⁸.

L'ordinamento del regno d'Italia, pur avendo recepito il principio dell'insequestrabilità degli stipendi e delle pensioni dei dipendenti pubblici, prima nella legislazione speciale⁵⁹ e poi nel codice di procedura civile del 1865⁶⁰, non aveva invece introdotto l'analoga disciplina sui marittimi nel codice di commercio, anche perché quest'ultimo non era stato in effetti rivisto dopo l'Unità, costituendo una mera estensione al nuovo regno del precedente codice albertino del 1842⁶¹. Fu con la riforma del codice di commercio, iniziata fin dal 1869⁶², che si decise di introdurre la citata limitazione al pignoramento

56. *Décret portant règlement sur la solde, les revues, l'administration et la comptabilité des équipages de la flotte, 1^{er} août 1856*, Paris, 1856, artt. 250-252, pp. 121-122; sulle modifiche apportate dalla legislazione ottocentesca si veda anche A. Caumont, *Gens de mer*, in *Dictionnaire universel de droit maritime*, chez Durand & Marescq, Paris, 1867, pp. 677-679.

57. *Code de procédure civile*, chez Rondonneau, Paris, 1806, art. 580, p. 102; E. Dalloz, C.H. Vergé, *Jurisprudence générale de MM. Dalloz. Les codes annotés. Code de procédure civile annoté et expliqué*, Dalloz, Paris, 1876, commento all'art. 580, pp. 933-934.

58. V.A.D. Dalloz, A. Dalloz, *Répertoire méthodique et alphabétique de législation*, XXXIX, Dalloz, Paris, 1858, voce *Saisie-arrêt*, art. 6, § 2, n. 162, p. 517.

59. Artt. 36 («Né le pensioni, né gli arretrati di esse possono cedere o essere sequestrati, eccettuato il caso di debito verso lo Stato, che sia dipendente dall'esercizio delle funzioni dell'impiegato e per causa di alimenti dovuta per legge. Nel primo di questi casi la ritenzione non può eccedere il quinto e negli altri il terzo dell'ammontare della pensione») e 45 («Le disposizioni contenute nel 2° e 3° alinea dell'art. 36 saranno applicate anche agli stipendi degli impiegati civili») della l. 4 aprile 1864, n. 1731, applicati poi in forza della successiva l. 17 giugno 1864, n. 1807, anche agli ufficiali dell'armata di terra e mare e agli impiegati assimilati.

60. Art. 591: «Gli stipendi e le pensioni dovute dallo Stato non possono essere pignorati, se non nei casi e nei modi stabiliti dalle leggi speciali»; *Codice di procedura civile del regno d'Italia*, Milano, 1865, p. 176.

61. G.S. Pene Vidari, *Tribunali di commercio e codificazione commerciale carloalbertina*, in «Rivista di storia del diritto italiano», 44-45 (1971-1972), pp. 27-124; A. Padoa Schioppa, *La legislazione commercialistica nell'Italia preunitaria*, in Id., *Saggi di storia del diritto commerciale*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 133-156, in particolare pp. 149-156.

62. Ma che richiese ben tredici anni per giungere infine alla promulgazione del testo definitivo: M. Casanova, *Osservazioni in margine al codice di commercio del 1882, in 1882-1892. Cento anni dal codice di commercio. Atti del convegno internazionale di studi, Taormina 4-6 novembre 1982*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 55-71; A. Maisano, *Il movimento di riforma del codice di commercio a cavallo tra i due secoli*, in *Cento anni dal codice di commercio...*, cit., pp. 235-266; A. Padoa Schioppa, *La genesi del codice di commercio del 1882*, in Id., *Saggi...*, cit., pp. 157-203.

dello stipendio dei marittimi, sulla base però dell'analogia con il trattamento dei pubblici dipendenti e, soprattutto, degli ufficiali della flotta militare⁶³. L'art. 545 infatti affermava che «i salarii e gli emolumenti dei marinai non possono essere ceduti né sequestrati, se non per causa di alimenti dovuti per legge, e per debiti verso la nave dipendenti dal servizio della nave stessa. Nel primo dei detti casi la ritenzione per sequestro sui salarii ed emolumenti non può eccedere il terzo del loro ammontare»⁶⁴.

Questo cambiamento nella *ratio* della disposizione, che avvenne al momento del suo recepimento nell'ordinamento italiano, venne ben evidenziato dalla Corte, la quale sottolineava come ora la sua ragion d'essere andasse individuata nell'interesse pubblico alla rapidità e sicurezza della navigazione, garantito attraverso un'equiparazione della condizione dei marinai imbarcati su navi commerciali con quelli imbarcati sulla flotta militare e, in generale, con le condizioni del lavoratore dipendente.

Individuato in questo modo il quadro normativo di riferimento, i giudici delle leggi si impegnavano poi ad evidenziarne l'ulteriore mutamento (intervenuto in prevalenza dopo la precedente sentenza del 1974) ad opera delle pronunce n. 89 del 1987⁶⁵, n. 878 del 1988⁶⁶ e n. 115 del 1990⁶⁷; esse avevano infatti negato ogni ragion d'essere al trattamento privilegiato dei pubblici dipendenti, modificando così inevitabilmente «il modello di riferimento giustificativo della norma»⁶⁸. A fondamento di tali pronunce stava infatti il progressivo processo di osmosi tra i settori dell'impiego pubblico e privato e l'espansione del primo fino a ricomprendere soggetti che non erano più inquadrabili in via esclusiva nell'originaria concezione del dipendente votato unicamente ai fini istituzionali dell'ente che rappresentava. D'altra parte

63. Così almeno sembrerebbe di arguire dalle osservazioni della Commissione alla presentazione del progetto preliminare del 1873, dalle quali parrebbe emergere la volontà di attribuire un colore pubblicistico anche alla disciplina della navigazione commerciale; vi si auspicava infatti che «l'abnegazione e i sacrifici, che devono necessariamente imporsi a quegli utili operai della nazionale ricchezza trovino il loro giusto corrispettivo nella sicurezza, che almeno il prezzo delle loro fatiche potrà essere devoluto a vantaggio proprio e delle famiglie», e per questo si richiamava la legislazione francese, affermando che «questo principio sembra dover essere dichiarato anche presso di noi per analogia delle disposizioni contenute nell'art. 591 del codice di procedura civile, negli art. 36 e 45 della legge 14 aprile 1864, n. 1731, sulle pensioni degli impiegati civili e nella legge 17 giugno 1864, n. 1807, che estende quella disposizione alle paghe di attività o aspettativa, agli arretrati od altri assegnamenti che possono competere agli ufficiali dell'armata di terra e di mare e agli impiegati ad essi assimilati»; *Atti della commissione incaricata di studiare le modificazioni da introdurre nel codice di commercio del regno d'Italia*, parte terza, Stamperia reale, Firenze, 1973, § 578, pp. 196-197.

64. *Codice di commercio del regno d'Italia*, Regia tipografia, Roma, 1882, art. 545, p. 169.

65. «Giurisprudenza costituzionale», 32 (1987), pp. 689-693.

66. «Giurisprudenza costituzionale», 33 (1988), pp. 4126-4133.

67. «Giurisprudenza costituzionale», 25 (1990), pp. 650-653.

68. *Sentenza n. 72 del 1996*, cit.

anche la concessione del diritto di sciopero al pubblico impiego ne aveva ulteriormente avvicinato la disciplina di origine privatistica. Peraltro, analoghi cambiamenti avevano parallelamente ridotto la rilevanza dell'interesse pubblico nel regolare svolgimento dei servizi marittimi, sia perché era stato riconosciuto il diritto di sciopero anche ai componenti dell'equipaggio di una nave, purché non durante la navigazione, sia perché la legge n. 649 del 19 dicembre 1979 aveva rimesso alla contrattazione collettiva la determinazione della misura e delle componenti della retribuzione del contratto di lavoro marittimo.

Concludeva dunque coerentemente la Corte che «allo stato attuale dell'ordinamento è cessata ogni ragione giustificativa della norma impugnata, la quale pertanto risulta lesiva del principio di eguaglianza»⁶⁹.

L'esito dell'indagine storico-giuridica ha avuto dunque, in questo caso, una funzione sistematica, perché ha permesso di evidenziare come l'evoluzione della norma oggetto d'indagine e quella dell'ordinamento nel quale essa era inquadrata non fossero state armoniche e avessero, per questo, condotto ad una situazione di diseguaglianza sopravvenuta, che andava dunque corretta.

Analogo ragionamento venne condotto dalla Corte anche in due altri casi, fra quelli esaminati: in primo luogo nella sentenza n. 248 del 1974⁷⁰ sul testimone inabile per ragioni di coniugio, parentela o affinità (art. 247 c.p.c.), ove l'indagine storica evidenziava, secondo la Corte, la collocazione originariamente coerente della norma nell'ambito della cornice del processo medievale e moderno, incentrato sul valore legale della prova e sulla presunzione di non affidabilità di testimoni legati in qualche modo al convenuto da vincoli famigliari. Tuttavia, con il superamento di questo modello e l'introduzione del libero apprezzamento da parte del giudice, la norma avrebbe finito per limitare irragionevolmente il diritto della parte a provare i propri assunti, peraltro elemento essenziale delle tutele previste dai primi due commi dell'art. 24 Cost.

Allo stesso modo, nella sentenza n. 153 del 1979⁷¹ sulle limitazioni successorie del binubo⁷² (artt. 595 e 599 c.c. nel testo anteriore alla riforma del 1975), l'indagine storica evidenziava quale *ratio* del divieto lo sfavore per le seconde nozze, «considerate come atto moralmente e giuridicamente riprovevole», criterio che caratterizzava il pensiero canonistico prevalente fino alla Rivoluzione francese, ma che non era più giustificabile in seguito, poiché finiva per introdurre una differenziazione irragionevole rispetto allo *status* di tutti gli altri coniugi.

69. *Ibidem*.

70. «Giurisprudenza costituzionale», 19 (1974), pp. 739-744.

71. «Giurisprudenza costituzionale», 24 (1979), pp. 1140-1150.

72. Richiamata anche da G. de Cristofaro, F.A. Genovese, *L'argomento storico...*, cit., pp. 31-32.

4. La storia come protagonista sottoposta direttamente all'esame della Corte

Una ragione del tutto differente dai casi fin qui esaminati ebbe l'indagine storico-giuridica nella sentenza n. 176 del 1972⁷³, in quanto in questo caso la storia del diritto non compare a fini argomentativi, ma come protagonista diretta e inattesa di una vicenda processuale a tutta prima piuttosto prosaica.

La questione era stata sollevata da un'ordinanza del pretore di Ischia il 28 ottobre 1969, perché alcuni abitanti, cui la Guardia di Finanza aveva contestato la violazione degli artt. 1161 (*Abusiva occupazione di spazio demaniale e inosservanza di limiti alla proprietà privata*) e 1162 (*Estrazione abusiva di arena o altri materiali*) del codice della navigazione, dell'art. 2 della legge doganale n. 1424 del 25 settembre 1940 (che vietava costruzioni provvisorie o permanenti lungo la linea doganale o comunque senza autorizzazione del Direttore superiore della circoscrizione doganale), nonché dell'art. 734 del codice penale (*Distruzione o deturpamento di bellezze naturali*), avevano resistito ai decreti di condanna sostenendo che «erano stati autorizzati dal comune di appartenenza, cui avevano anche corrisposto tramite l'ufficio delle imposte di consumo, la tassa di occupazione»⁷⁴.

Il fondamento del diritto di concessione da parte dell'amministrazione locale andava rinvenuto, ad avviso dei resistenti, nei «cosiddetti privilegi aragonesi, invocati dai comuni dell'isola nei confronti dello Stato, per far valere il loro diritto all'uso e al godimento dei beni demaniali»⁷⁵. Si trattava in effetti di alcune concessioni fatte da diversi sovrani aragonesi fra il 1458 e il 1507 e poi confermate dall'imperatore e re di Spagna Carlo V nel 1533⁷⁶, con le quali venivano consolidate alcune consuetudini e garantiti alcuni privilegi che andarono a formare il diritto proprio di Ischia in età moderna, secondo un fenomeno tipico del Mezzogiorno, differente, ma non troppo dissimile dal fenomeno statutario che, fin dal Medioevo, aveva investito l'Italia centro-settentrionale⁷⁷.

73. «Giurisprudenza costituzionale», 17 (1972), pp. 2123-2126.

74. *Ordinanza emessa il 28 ottobre 1969 (pervenuta alla Corte costituzionale il 23 novembre 1970) dal pretore di Ischia nei procedimenti penali riuniti a carico di Lauro Eugenio e altri (Reg. ord. N. 357, 1970)*, in G.U. 324 (23 dicembre 1970), p. 8579.

75. *Ibidem*.

76. G. Palma, *Note intorno alla "vitalità secolare" dei privilegi aragonesi*, in margine alla sentenza del Tribunale di Napoli, sez. I, n. 11356 del 18 ottobre 1974, in «Diritto e giurisprudenza», 32 (1976), pp. 439-453, in particolare p. 440.

77. P. Iacono, *Privilegi aragonesi dell'isola di Ischia nella storia del Diritto Italiano*, in *Ricerche, contributi e memorie*, I, Centro studi su l'Isola d'Ischia. Atti relativi al periodo 1944-1970, Centro studi, Napoli, 1984, pp. 233-262 (comunicazione presentata all'adunanza del 19 marzo 1947); A. Cernigliaro, *Civitas et insula de Yscla. Un centro marinaro tra Aragonesi e Asburgo*, in «Studi veneziani», 52 (2006), pp. 17-39, in particolare pp. 17-23. Alcuni ragionamenti sulla motivazione delle concessioni, dal punto di vista del diritto amministrativo, in L.R. Perfetti, *Su interesse pubblico e concessione, rimeditando le «note intorno alla vitalità*

Nella redazione del 1533, conosciuta oggi grazie al rinvenimento da parte di Aurelio Cernigliaro della registrazione coeva nella sezione *Privilegiorum* dell'Archivio della Corona de Aragón a Barcellona⁷⁸, è infatti presente un capitolo IX, nel quale i cittadini dell'isola supplicano il sovrano asburgico affinché « se degni de gratia speciali concedere et donare ala dita Cita et Jnsula, et anco per essere cosa justa et conveniente, quella se degni de gratia speciali concedere et donare ala dicta Cita et Jnsula tutte le marine et liti maritimali, peschere, promontorij et tuti mari circum circa la cita et insula predicta doi miglia in mare, non obstante qualsivoglia legge, usu, consuetudine o privilegio, tanto regale quanto de varone, che obstasse ala dicta concessione; et che de dicto mari, marine, liti, peschere et promontorij ne possa dicta universita disporre et fare como cosa loro propria [...]»⁷⁹.

Concessioni di questo genere non erano infrequenti nell'età medievale e moderna; la caratteristica singolare di quella ischitana fu però il fatto di essere considerata un'attribuzione *ab immemorabili* e dunque sostanzialmente perpetua. Quando infatti nel 1838 la Real Cassa di Ammortizzazione e Demanio pubblico del Regno delle Due Sicilie convenne in giudizio la comunità di Lacco e alcuni privati per il rilascio del seno di mare e di parte della spiaggia presso Monte Vico, i convenuti si appellarono agli antichi privilegi e, riconoscendone la validità, nel 1841 il Demanio rinunciò alla causa⁸⁰.

All'avvento del regno d'Italia poi, sebbene venisse generalmente seguito il principio secondo cui dal 1° febbraio del 1861, quando cioè era stata estesa a tutto il territorio del regno la vigenza del codice civile albertino, tutto ciò che era lido o spiaggia sarebbe stato considerato demanio pubblico, mentre le terre abbandonate dal mare e già patrimonio delle comunità locali sarebbero rimaste nella proprietà di queste ultime⁸¹, non vennero previste però specifiche norme atte a inficiare la validità delle concessioni, perché né il codice civile del 1865, né il codice della marina mercantile, soprattutto nella novella del 1877, sembrarono comportare ostacoli alla permanenza di precedenti concessioni di sfruttamento. Quest'ultimo, anzi, garantiva la legittimità delle concessioni demaniali perpetue, che però dovevano essere autorizzate per legge⁸².

secolare dei privilegi aragonesi», in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, II, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 1727-1736, in particolare pp. 1730-1732.

78. Il testo, che era anche conservato nell'*Esecutoriale 33 della Sommaria* presso l'Archivio di Stato di Napoli, era andato infatti perduto nel 1943 e si era conservato solo parzialmente attraverso una copia ottocentesca; A. Cernigliaro, *Civitas et insula...*, cit., pp. 25-26.

79. A. Cernigliaro, *Civitas et insula*, cit., p. 34.

80. G. Palma, *Note...*, cit., p. 441.

81. G. Palma, *Note...*, cit., p. 439.

82. *Codice per la marina mercantile del Regno d'Italia*, Stamperia reale, Roma, 1877, art. 158, p. 56. Ciò a differenza di quanto accadeva nel precedente codice marittimo del 1865, che invece prevedeva solo concessioni temporanee: *Codice per la marina mercantile del Regno d'Italia*, Stamperia reale, Milano, 1865, art. 158, p. 55.

Non deve dunque stupire che, quando nel luglio 1886 il Capitano del Porto di Napoli cercò di concedere per novantanove anni al barone Bideri l'uso del lido nei comuni di Lacco Ameno e di Foro d'Ischia, questi ultimi impugnassero il provvedimento in via amministrativa e, successivamente, davanti al tribunale civile di Napoli, invocando i privilegi aragonesi come fondamento dei diritti di sfruttamento delle spiagge da parte delle sole comunità isolate. La sentenza del 30 aprile 1888 confermò la validità di tali provvedimenti in quanto concessioni che «possono conservare la loro efficacia, purché però il titolo originario lo consenta, e nessuna revoca posteriore sia intervenuta»; principio peraltro confermato in appello con sentenza dell'anno successivo⁸³.

Nei sessant'anni seguenti i diritti dei comuni ischitani non vennero più contestati, fino a quando il Ministero per la marina mercantile non se ne interessò nuovamente: avendo però ben presente la convinzione della citata giurisprudenza secondo cui gli antichi diritti, che ovviamente non erano più di potestà assoluta, ma esclusivamente d'uso, potevano continuare a sussistere finché non fosse intervenuta una revoca da parte dello Stato, decise, prima di procedere ulteriormente, di richiedere una conferma al Consiglio di Stato.

Il parere n. 1073 del 12 ottobre 1956 fu decisamente ostile alla loro conservazione, anche in ragione dei mutamenti intervenuti a seguito dell'approvazione del codice della navigazione del 1942 e del rispettivo regolamento attuativo con D.P.R. 328 del 15 febbraio 1952: premesso infatti che appariva comunque discutibile la qualificazione dei privilegi come concessioni del demanio, essendo giustificata in base ad una ormai troppo risalente e superata concezione privatistica dei beni pubblici, rimaneva il fatto che il codice della navigazione del 1942 non ammetteva più le concessioni perpetue, né quelle gratuite⁸⁴, il che avrebbe reso tali atti contrari a norme di ordine pubblico e dunque illegittimi. «E poiché non è stata dettata in merito alcuna norma transitoria, il rapporto in questione venne per forza di legge ad estinguersi. Non occorre pertanto una pronuncia di revoca, la quale presupporrebbe un rapporto di concessione conforme alle norme vigenti cui sia prefissato un termine di naturale scadenza, e di cui si viene invece ad anticipare la fine per sopravvenute ragioni di pubblico interesse; mentre nel caso in esame nessun rapporto deve ritenersi oggi giuridicamente esistente»⁸⁵.

Come conseguenza, il Ministero comunicò ai comuni ischitani l'estinzione dei suddetti privilegi, invitandoli ad inoltrare regolare domanda di concessione; poiché però questi si dimostravano riluttanti, nel 1967 diffidò tali amministrazioni dal continuare a rilasciare concessioni ai privati⁸⁶. Uno di questi atti irregolari finì però davanti al tribunale di Napoli nell'aprile

83. G. Palma, *Note...*, cit., pp. 441-443.

84. *Codice della navigazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, Torino, 1942, artt. 36 e 39.

85. *Consiglio di Stato, 12 ottobre 1956. Sez. III – parere n. 1073*, in «Rivista di diritto della navigazione», 18/2 (1957), pp. 302-303.

86. G. Palma, *Note...*, cit., p. 443.

del 1969 e proprio in questo contesto il problema, che sembrava risolto, si ripresentò, perché la sentenza negava, pur senza citarle, le conclusioni del Consiglio di Stato: «le prefate sentenze⁸⁷ costituiscono cosa giudicata sul punto non solo che le concessioni suddette sono persistenti e unicamente soggette al potere di revoca, ma anche sul punto che si tratta di concessioni a carattere gratuito e che non è vietata la subconcessione. Così, per effetto di quelle sentenze, i diritti esclusivi dei comuni dell'isola, si sono trasformati in “concessioni perpetue”, gratuite, godibili anche in modo indiretto per mezzo di sub-concessionari, e che non sono sottoposte ad altro limite, fuorché a quello della revocabilità»⁸⁸.

Tutto questo ci permette dunque di comprendere perché il pretore di Ischia, trovandosi nell'ottobre dello stesso anno di fronte ad una causa che nuovamente richiedeva una pronuncia su tali privilegi, decidesse non solo di proporre un giudizio di costituzionalità (presupponendo che potessero essere qualificati come leggi ordinarie, secondo quanto la suaccennata sentenza sembrava dare ad intendere parlando di “leggi speciali”, cui il codice della navigazione non poteva derogare), ma anche di sottoporre alla Corte l'alternativo giudizio di legittimità dei relativi articoli del codice della navigazione con i quali essi erano apparsi in contrasto⁸⁹.

Dal punto di vista della Corte, però, l'ordinanza era da ritenersi inammissibile: intanto non precisava con esattezza la norma contestata, perché i privilegi venivano definiti in termini vaghi e si ammetteva l'insussistenza degli sforzi tesi a rintracciare le raccolte autentiche e quindi, la norma esatta; questo comportava l'impossibilità di una valutazione giuridico-formale della stessa, costituendo ulteriore motivo d'inammissibilità, non essendo possibile verificarne la collocazione nella gerarchia delle fonti. Infine i dubbi in merito alla vigenza dei privilegi stessi, condivisi dal pretore, sollevavano questioni di legittimità su interpretazioni ipotetiche delle norme, che si estendevano anche a quelle richiamate del codice della navigazione, il che ulteriormente configurava un vizio di indeterminatezza⁹⁰.

87. Quelle, cioè, del 1888-1889.

88. In relazione alla sopravvenienza delle modifiche alla codificazione mercantile la motivazione così continuava: «Le disposizioni del codice della navigazione e del relativo regolamento non sembrano poi applicabili alle dette concessioni dei comuni di Ischia, perché non hanno abrogato le leggi anteriori a carattere speciale, in quanto disposizioni a carattere generale»; *Tribunale di Napoli, 18 aprile 1969, Saturnino*, citata in nota alla *Corte costituzionale, sentenza 12 dicembre 1972, n. 176*, in «Il Foro italiano», 96/1 (1973), coll. 18-19.

89. Sebbene con argomentazioni alquanto discutibili: «in questo stesso ambito si pone altresì il problema (*sic*), che ha del pari influenza sulla definizione dei citati giudizi, di stabilire se sia conforme al dettato costituzionale (art. 128) l'esercizio di una potestà pubblica da parte dei comuni in contrasto con i poteri riconosciuti nella stessa materia alla competente autorità marittima (art. 36, articoli 48, 50, 52, 54 del codice della navigazione) e quindi daccapo la legittimità costituzionale di tali articoli per la parte in cui non fanno cenno della concorrente e assorbente potestà pubblica dei comuni dell'isola in ordine ai beni di cui trattasi»; *Ordinanza...*, cit., p. 8580.

90. *Corte costituzionale, sentenza n. 176 del 12 dicembre 1972*.

Sull'onda forse dell'entusiasmo per la mancata pronuncia della Corte costituzionale, che avrebbe potuto definitivamente vanificare le pretese delle comunità ischitane, il comune di Foro d'Ischia ricorse quindi nuovamente al tribunale di Napoli per ottenere una sentenza di accertamento dichiarativo «circa la titolarità di diritti derivanti da atti aventi forza di legge speciale, cioè diritti di proprietà su determinati beni o, in subordine, di uso perpetuo e irrevocabile»⁹¹, ma questa volta la corte partenopea non ritenne di accogliere i suoi rilievi: essa infatti sottolineò come tali pretese fossero non solo in contrasto con il regime generale della demanialità e la sua impostazione sistematica, che non poteva ammettere l'esistenza di un demanio comunale di ampiezza maggiore a quella consentita dall'art. 824 c.c., ma anche come, in relazione ai privilegi aragonesi, non fosse possibile qualificare questi ultimi secondo categorie moderne (atti con forza di legge speciale), senza alcuna considerazione del più generale contesto nel quale essi erano stati emanati e della profonda difformità di tale realtà rispetto alla normativa vigente⁹². Si tratta di un punto fondamentale nel ragionamento della corte di primo grado, che se da un lato evidenziava la profonda sensibilità dei suoi giudici per la storicità del diritto, dall'altro sottolineava ulteriormente l'impossibilità di escludere dallo studio sull'evoluzione normativa la valutazione contestuale di quella parte del sistema giuridico nel quale la disposizione in oggetto era immersa e a cui era costretta da inscindibili legami e connessioni.

5. Conclusioni

Alla fine di questo breve percorso è opportuno trarre qualche considerazione finale: innanzitutto l'esame della giurisprudenza della Corte dimostra come l'interpretazione del diritto non possa prescindere dall'intrinseca sto-

91. *Sentenza del Tribunale di Napoli, sez. I, n. 11356...*, cit., p. 446.

92. «In proposito la difesa del Comune ha tentato di qualificare i rescritti aragonesi avvalendosi di categorie moderne che, tuttavia, per la storicità propria delle formule giuridiche ma ancor più delle strutture istituzionali condizionanti le formule stesse, non consentono qualificazioni idonee a collegare ai rescritti la medesima portata di un moderno provvedimento legislativo tanto da poter porre anche in rapporto ad essi un problema di successione di leggi dell'epoca. In altri termini, quegli atti (certamente idonei per il regime del tempo ad attribuire la proprietà) si collocano in un contesto politico istituzionale in cui non si distingueva tra proprietà personale del sovrano e patrimonio dello Stato, e in cui persino il concetto di potestà sovrana era completamente diverso. Ciò rende impossibile riportare i rescritti aragonesi nella categoria moderna della norma giuridica, anche se di natura speciale. Basta dire che nel diritto moderno la legge speciale ha pur sempre il carattere dell'astrattezza e della generalità, benché nell'ambito di una determinata specie di fatti, o meglio di un settore particolare della tipologia dei fatti disciplinandi; invece quei rescritti ponevano veri e propri "privilegi", nel duplice significato del "beneficio singolare" e della "individuazione soggettiva del beneficiario", mentre il privilegio è un fenomeno giuridico di regola incompatibile con la normazione dello Stato moderno»; *ivi*, pp. 452-453.

ricità che lo caratterizza; il diritto, infatti, muta con il mutare dei contesti socio-politici, ma, anche laddove si discosti dalla continuità nella tradizione, costruisce sempre su fondamenta preesistenti, che in alcuni casi emergono con maggiore evidenza, in altri in modo più sommerso. Tutto ciò rende naturalmente necessario che l'interpretazione recuperi tali percorsi, comprenda le ragioni per cui disposizioni normative perfettamente integrate in una certa realtà sociale non lo siano più alcuni decenni dopo, ripercorra le successive modifiche apportate ad una norma o ad un sistema di norme, chiarisca i mutamenti nella comprensione dei testi normativi e li esamini come un dato storico nuovo. Ma la Corte non svolge solo un ruolo ricostruttivo, come detto, ma è anch'essa protagonista della storicizzazione del diritto, in quanto anche le sue pronunce finiscono per essere tappe dell'evoluzione normativa, indice come sono di una certa sensibilità e di un particolare utilizzo delle tecniche argomentative, di volta in volta diverso e cangiante. Paradossalmente le sentenze esaminate sono dunque contemporaneamente riepilogatrici della storia e storia esse stesse.

Proprio per questo, però, la ricostruzione giudiziale non ha le stesse finalità e spesso non consegue gli stessi risultati di quella storico-giuridica; la prima infatti esprime la necessità di valutare e applicare la norma al momento presente e a ciò finalizza qualsiasi svolgimento argomentativo; la seconda invece intende ricostruirne lo sviluppo nel tempo, i mutamenti di significato, i fondamenti di senso, in parallelo con il mutare delle società e delle culture⁹³, ma solo allo scopo di comprendere, mai di giudicare; giudicare infatti vorrebbe dire calare la norma dal flusso evolutivo in cui è contemplata dallo storico e cristallizzarla nel tempo in cui egli vive, nei valori che egli esprime, e darle così un significato diverso. In parte quest'operazione appare inevitabile, ma perché il suo sguardo non venga ingannato in modo eccessivo lo storico dev'esserne avvertito e in guardia: come ci ha insegnato il principio di indeterminazione di Heisenberg, infatti, un oggetto di studio, esaminato troppo da vicino, finisce per essere osservabile solo in modo estremamente parziale e incompleto.

93. Come spiegava ormai alcuni decenni anni fa Pio Caroni, a proposito delle codificazioni, «interpretare in quest'ottica è un'operazione prevalentemente recuperatrice e riaggregatrice. Approda dapprima alla norma, ma per ripartirne subito. Non teme gli sconfinamenti, consulta volentieri gli *entourages*, esplora meticolosamente dintorni e paraggi. Chi condivide queste certezze non si attarda (oramai) più a ragionare sull'elaborazione delle regole giuridiche, su quella che in tedesco si chiama *Entstehungsgeschichte*. Non ne contesta invero la legittimità e la dignità scientifica, ma la ritiene fundamentalmente sterile. Vedrà piuttosto nel codice, come ho più volte ricordato, un'*ossature sans chair*, che ogni generazione rimpolpa secondo i desideri via via espressi dai gruppi sociali prevalenti, senza eccessivi scrupoli ed anche senza troppi riguardi per le aspirazioni del legislatore. La storia del diritto, in quest'ottica, non è più quella che si conclude con la sanzione della legge, ma quella che proprio allora inizia»; P. Caroni, *Riassumendo: una storia per il dopo-codice*, in Id., *La solitudine...*, cit., pp. 233-234.

Questa contemporanea diversità e compenetrazione fra la tecnica dello storico del diritto e quella del giudice o dell'interprete deve però essere sottolineata e valorizzata proprio nel contesto dell'insistenza sulla generale storicità del diritto, allo scopo anche di contrastare un'opinione, purtroppo sempre più diffusa negli studi professionali, nei tribunali e perfino nelle università, secondo cui lo studio della storia sarebbe solo un'appendice culturale di poco interesse rispetto al mondo della pratica e del lavoro. Mostrare, invece, come essa sia strettamente connaturata alla vita quotidiana del giurista che, utilizzandola, interpreta la disposizione legislativa inverandone la norma, permetterebbe di cogliere l'ampiezza, la problematicità, il gusto deciso del diritto colto nella sua complessità di continuo divenire, al pari della vita stessa delle società e degli individui.

VII. ULTIME PAROLE DELLA COSTITUZIONE

Jörg Luther

SOMMARIO: 1. Le età della Costituzione. - 2. Le ultime parole della Costituzione. - 3. La Costituzione come parola prima e (pen-)ultima della sovranità. - 4. L'interpretazione della formula di promulgazione della Costituzione. - 5. L'ultimo lemma aggiunto del "pareggio di bilancio". - 6. I principi fondamentali caratterizzanti l'identità costituzionale. - 7. Il potere costituente virtuale. - 8. *Dernier cri*: devitalizzare le radici costituzionali dell'Unione europea?.

1. Le età della Costituzione

Gli anniversari delle costituzioni non sono anniversari di una persona fisica vivente. Piuttosto sono anniversari di una persona giuridica, lo Stato costituzionale, che si considera (ri-)generata da un atto normativo contenuto in una scrittura che si considera la volontà di un popolo o insieme di cittadini. La cultura dell'anniversario produce una memoria pubblica nella quale il diritto costituzionale viene necessariamente legato alla storia costituzionale. Si guarda insieme al testo e al tempo, si comincia a riflettere sull'età della costituzione. L'età di un essere vivente non si esaurisce nel numero degli anni decorsi, ma indica anche ciascuno dei periodi in cui si suole dividere la sua vita, in particolare il tempo o l'epoca storica di una generazione.

Come le buone istituzioni, anche le costituzioni possono avere una vita di più lunga durata rispetto a quella delle persone. Possono cioè durare più di una generazione, oggi peraltro notoriamente più lunga di quella calcolata da Thomas Jefferson che difendeva ancora il diritto di ogni generazione di darsi una costituzione nuova. Con i suoi settant'anni, la Costituzione italiana del 1948 ha una durata superiore alla maggior parte delle costituzioni europee, incluse quella tedesca (1949), francese (1958) e spagnola (1978), inferiore solo a quelle di Olanda (1815), Belgio (1831), Austria (1920) e Irlanda (1937), costituzioni tuttavia frequentemente modificate o integrate e in gran parte riscritte.

Ultime parole della Costituzione

Se si confronta questo settantennio con quello dello Statuto Albertino del 1848, le differenze delle prospettive di vita della costituzione sono notevolmente mutate. Mentre lo Statuto flessibile della monarchia era stato ampiamente derogato anziché revisionato e abbandonato al “regime” fascista, la Costituzione rigida della repubblica è stata solo poco revisionata anziché derogata e non è stata neanche abbandonata dalle nuove forze politiche emerse negli anni della cd. transizione. Sia lo Statuto, sia la Costituzione sono state peraltro condizionate da varie riforme elettorali, ma mentre lo Statuto monarchico era stato mantenuto in primo luogo da quello che Gaetano Mosca denominò la classe politica, la Costituzione repubblicana è stata mantenuta forse maggiormente dai giudici, costituzionali e comuni, e dai cittadini della società civile.

Ma se la Costituzione potrà durare più dello Statuto, questo non vuol dire che la scienza delle costituzioni si possa consegnare a una *self-fulfilling-prophecy* di longevità. Se si guarda alla storia del costituzionalismo degli ultimi due o tre secoli, ci rendiamo conto innanzitutto di non aver ancora strumenti cognitivi sufficienti per prevedere la durata e per misurare le età delle costituzioni. La vita delle prime carte è stata spesso più breve della vita media dei cittadini e ancora il trauma della durata breve della Costituzione di Weimar nella prima parte del secolo scorso è una memoria che ammonisce. Le costituzioni europee non hanno mai preteso eternità come è stato sostenuto forse con un eccesso di entusiasmo¹, sempre solo “vigore” a tempo indeterminato e un’attività di continua attuazione e revisione tale da assicurarne longevità.

Dopo settant’anni, si può nutrire qualche speranza che questa Costituzione repubblicana sia più longeva delle aspettative di vita medie di una persona fisica, peraltro fortemente cresciute anche se di incerto aumento ulteriore. Si può dire in prima approssimazione che la Costituzione e le istituzioni da essa ordinate possono essere più longeve delle persone e pertanto avere forse anche una maggiore normatività o “presa” sulla persone. Nello Stato costituzionale odierno, l’ottimista moderato può azzardare la previsione che la vita di una costituzione probabilmente non terminerà più con l’instaurazione di un regime totalitario senza costituzione. Se la costituzione di uno Stato costituzionale non può che essere sostituita da un’altra, il costituzionalismo può subire certo delle regressioni, ma non l’estinzione.

Tutto questo può tranquillizzare, ma non consente una riflessione sulla periodizzazione della vita costituzionale e sull’odierno stato della Costituzione repubblicana. Per l’ottimismo di una storiografia dei successi, ad es. di un Enzo Cheli², si potrebbe dire che la Costituzione ha superato le sue

1. Di “tensione delle costituzioni all’eternità” parla M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende costituzionali della Repubblica*, in G. Brunelli, G. Guzzetta (a cura di), *Dalla costituzione “inattuata” alla costituzione “inattuale”?*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 31 ss., <http://www.centropgm.unifi.it/biblioteca/103/volume.pdf>.

2. E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna, 2012.

malattie d'infanzia, è riconosciuta dai cittadini, attuata e presa sul serio anche dai nuovi partiti e sufficientemente elastica e resiliente per le sfide del futuro, tanto da potersi considerare adulta e ben integrata nel costituzionalismo odierno. Per il pessimismo della storiografia del declino, si potrebbe obiettare che ancora molti principi e diritti sociali sono inattuati, che la carta appartiene solo più alla Corte e che si è arrivati alla fine della politica costituzionale³. Per l'ottimista, più facilmente rinvenibile tra i costituzionalisti giovani, la Costituzione sarebbe forse ancora più giovane che vecchia, comunque ancora nei suoi anni migliori, più fonte di speranze o illusioni che di timori o delusioni. Per il pessimista, più facilmente rinvenibile tra le generazioni di costituzionalisti di età più progredita, la Costituzione è arrivata oramai alla terza età, pronta a essere congedata dalla prossima maggioranza, e sta trasformandosi dal cupro delle faldali del tetto al ferro vecchio che comincia ad arrugginire.

La scienza costituzionale forse non ha ancora degli strumenti culturali per misurare o diagnosticare l'età di una costituzione. In questa sede si può proporre solo un esperimento intellettuale, cioè una riflessione su come le costituzioni affrontano il problema della propria non eternità.

2. Le ultime parole della Costituzione

Proprio le esperienze di vita non eterna delle costituzioni nel secolo delle ideologie totalitarie (il '900), inducono i revisori e interpreti delle costituzioni esistenti, ma anche i pensatori di costituzioni nuove, a riflettere sulle possibilità della loro fine. Non a caso, la Costituzione italiana ha predisposto dei meccanismi di autotutela per sopravvivere, per restare fonte superiore rispetto alle leggi (art. 136) e per non perire in "attentati" presidenziali (art. 90) o nella infedeltà di chi non mantiene il proprio giuramento (art. 54). A differenza della Legge fondamentale tedesca del 1949 (art. 146) che postula la libertà del potere costituente tedesco, e a differenza delle costituzioni svizzere e austriache (art. 44) che prevedono un apposito procedimento di revisione totale, quella italiana non disciplina esplicitamente la propria sostituzione, stabilendo solo una clausola di relativa "eternità" a favore della forma repubblicana (art. 139), tradizionalmente legata alla sovranità popolare (art. 1) e ai diritti inviolabili (art. 2). Tradizionalmente si interpreta la Costituzione come se si prefiggesse di "immortalare" la Repubblica, la democrazia e la tutela dei diritti fondamentali, oggetti di principi fondamentali supremi ed eterni. L'idealismo dei principi deve saper dialogare con il realismo dei fatti, senza subire i veleni del cinismo o dell'ipocrisia di chi, con spirito più o meno rivoluzionario, evoca l'avvento della seconda o terza Repubblica.

3. Cfr. da ultimo C. Pinelli, *Processi di attuazione costituzionale e periodizzazione della Repubblica*, in «Giornale di Storia costituzionale», 36, II, 2018, pp. 246 s.

Ultime parole della Costituzione

Cercare di riflettere sulle “ultime parole della Costituzione” pertanto non significa dare l’annuncio della morte presunta o imminente del suo diritto o dello Stato da essa costituito. La Costituzione è vigente e non merita di essere equiparata a uno Stato in via di estinzione o a una persona umana morente che chiede – come Goethe sul letto di morte – di ricevere “un po’ più di luce”. Né può dichiararsi figlia di Dio e sentirsi da lui abbandonata agli uomini malvagi che ne avrebbero decretato una morte per ignoranza o per volontà, stabilendo un nuovo regime che la mantiene solo più come una facciata. Lo Stato e la Costituzione forse non godono di buona salute, ma certo non sono ridotti a uno stato di coma vegetativo. In fin di vita è piuttosto la generazione dei “padri costituenti”, non l’umana famiglia dei destinatari e beneficiari, degli interpreti e revisori della Costituzione, dei cittadini che ne sono titolari della proprietà intellettuale.

In che senso si può allora parlare di “ultime parole” (o parole ultime) della Costituzione? Probabilmente in più d’uno. Innanzitutto, la parola “ultima” può essere espressione non solo di un’*ars moriendi*, ma anche di un’*ars vivendi* di una Costituzione, pretendere cioè sia un significato assoluto e irreversibile, sia anche solo un significato relativo e reversibile da parte di nuove parole ultime. La “parola ultima” può finire in un detto o in un testo, ma può anche segnare un modo di porre fine a una vicenda storica:

- (1) *nelle parole che la Costituente ha trovato per pacificare la società e ricostruire la sovranità del popolo in una forma repubblicana,*
- (2) *nelle parole con le quali è stato concluso il testo della Costituzione,*
- (3) *nelle parole che gli ultimi revisori della Costituzione hanno iscritto nel testo della Costituzione,*
- (4) *nelle parole che la stessa Costituzione vuole come “ultime” in quanto espressive delle norme di più lunga validità ed efficacia, sottratte alla stessa revisione,*
- (5) *nelle parole che potrebbero valere come “ultime volontà” della Costituzione per il caso della propria perdita di validità ed efficacia, almeno come monito rivolto a un nuovo potere costituente,*
- (6) *nelle parole che potrebbero togliersi dal testo o aggiungersi al fine di cambiare radicalmente l’identità storica della Costituzione.*

3. La Costituzione come parola prima e (pen-)ultima della sovranità

La “parola ultima” può essere pronunciata o udita in vario modo, come ragionamento o come dichiarazione di volontà, come norma o come decisione, ma viene spesso associata a un’idea di sovranità. In qualche modo, la stessa Costituzione può essere considerata parola ultima o penultima, se si vuole riservare l’ultimo giudizio a Dio, in quanto espressione della sovranità popolare esercitata. Queste parole nel loro insieme precedono e prevalgono

su ogni altra parola dei poteri costituiti, vuoi perché hanno prodotto una sovranità della Costituzione formale⁴ fondata su una convenzione universale di riconoscimento della sua normatività giuridica⁵, vuoi perché sono espressione di un potere costituente storico del popolo che si è consumato *uno actu* o è stato depositato nel pluralismo delle forze della mortatiana costituzione materiale o, ancora, si è autosospeso, tacendo a tempo indeterminato⁶.

In che senso si può dire che la Costituzione è un'ultima parola? Ogni Costituzione ha una forma e ha una sostanza particolare. La forma è innanzitutto quella di un testo (anche solo virtuale) e quindi di un insieme di parole. Nella sua sostanza non è semplice legge rinforzata, ma uno o più atti e/o fatti che pretendono di "costituire" un ordine sociale e politico come ordinamento, cioè la prima e l'ultima parola normativa. L'ordine esige non solo un semplice armistizio⁷, ma una relativa unità e pace dell'Italia, principio che non deve cedere a illusioni ireniste⁸. La Costituzione, infatti, ripudia non solo la guerra esterna, ma ha anche posto fine a una "guerra civile"⁹ e a una divisione dell'Italia in ben quattro governi provvisori, quello della RSI, quello dei CLN, quello monarchico e quello militare AMG. Soprattutto è riuscita a relativizzare le discordie e le "divisività" dell'Italia.

Nell'Assemblea costituente si sono portati a termine dei conflitti storici non tanto sulla continuità dello Stato, quanto sulla discontinuità della sua forma. La continuità dello Stato richiedeva un'amnistia, in origine senza maggioranza qualificata, la discontinuità della sua forma esigeva degli accordi di larga maggioranza, rivedibili solo a maggioranza qualificata in parlamento o con eventuale referendum. Il primo referendum aveva deciso solo il passaggio dalla monarchia alla Repubblica, non le forme della democrazia, né le forme dei diritti che designavano i rapporti tra stato e società, né le forme dei poteri che designavano la forma di governo centrale e la territorialità degli altri governi. Secondo il patto costituente, la democrazia

4. L'idea della sovranità della Costituzione si deve a P. Häberle, *Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität* (1967), in *Verfassung als öffentlicher Prozess*, Duncker und Humblot², Berlin, 1996, p. 368, che si richiama all'idea ottocentesca della sovranità del diritto di Krabbe. Fu recepita da M. Kriele, *Einführung in die Staatslehre*, Rowohlt, Reinbek/Hamburg, 1975, pp. 111 ss.

5. Cfr. P. Barile, *La Costituzione come norma giuridica*, Barbera, Firenze, 1951.

6. Cfr. da ultimo M. Dogliani, R. Bin, R. Martinez Dalmau, *Il potere costituente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

7. L'armistizio è parola preferita ad es. da M. Dogliani, *Validità e normatività delle costituzioni* (2005), <http://www.costituzionalismo.it/articoli/157/>. Cfr. F. Pallante, *La periodizzazione della storia repubblicana come chiave per la comprensione della Costituzione*, in M. Dogliani (a cura di), *La ricerca dell'ordine perduto*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 47: dall'armistizio fragile (1943-55) a quello consolidato (1956-68).

8. M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2006, pp. 1643 ss.

9. C. Pavone, *La guerra civile*, Bollati Boringhieri, Torino, 1991; P. Scoppola, *La costituzione contesa*, Einaudi, Torino, 1998, pp. 19 ss.

rappresentativa deve prevalere su quella plebiscitaria; la competizione tra i partiti, ad esclusione dei nostalgici del partito unico, può prendere il posto della lotta partigiana. Il lavoro diventa la base di un'economia potenzialmente mista, senza recedere alla proprietà. L'unità e indivisibilità della Repubblica viene a comporsi di una pluralità di autonomie e di un contestuale decentramento, nonché di garanzie delle minoranze linguistiche. La separazione consensuale dello Stato dalla Chiesa e la sua cooperazione con tutte le religioni intende garantire una nuova pace religiosa e la non-violenza dei sentimenti religiosi. Infine, al nazionalismo e imperialismo, i principi fondamentali oppongono un principio di internazionalità che richiede una responsabilità dell'Italia per i diritti umani, per le limitazioni della sovranità necessarie a una pace e giustizia ordinata e per un pluralismo di organizzazioni internazionali.

In questo modo, la Costituzione ha voluto dare una forma all'insieme della società e dello Stato, lo Stato-ordinamento composto da Stato-comunità e Stato-persona avrebbe detto Costantino Mortati¹⁰. Questa forma può essere interpretata e revisionata nel tempo, riflettere mutamenti dei contesti socio-culturali ed economici nazionali ed internazionali, ma tutte le sue possibili evoluzioni devono conservare nel tempo una propria identità storica rievocata a ogni anniversario. Il valore del testo scritto può variare, crescere o sminuirsi nel tempo, ma incorpora sempre un insieme di idee prese sul serio e non semplice carta straccia, come diceva ancora il realista socialista Lassalle¹¹. Le armi letali della guerra civile sono state sotterrate e, nonostante le violenze del terrorismo e delle mafie, si sono più arrugginite che ammoderate. Le costituzioni vitali mantengono il dinamismo della società e dello Stato, stabiliscono un primato civile sulla forza militare e sostituiscono il confronto civico delle parole allo scontro violento delle forze.

4. L'interpretazione della formula di promulgazione della Costituzione

Le parole ultime pronunciate dai padri costituenti sono quelle che concludono il testo della costituzione. Solo pochi costituzionalisti ricordano l'ultima proposizione della XVIIIa disposizione transitoria e finale, addirittura dimenticate da qualche commentario: «*La Costituzione dovrà essere fedelmente osservata come Legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato*».

Questa disposizione in parte ripete, in parte varia quella dell'art. 54 Cost., secondo cui la Costituzione da osservare sembra una fonte distinta dalle

10. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991, p. 45.

11. Cfr. più ampiamente J. Luther, *Realism and idealism in the Italian constitutional culture*, in M. Adams, A. Meuwese, & E. Ballin (eds.), *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 326 ss.

“leggi”¹². Alessandro Pizzorusso giustamente ricordava che l’omessa inclusione di un dovere di “farla osservare” nella formula di promulgazione della Costituzione non consentiva la derubricazione delle sue norme programmatiche in una *soft law*¹³.

Ma forse fare osservare una Costituzione è compito ancora più difficile rispetto a quello di fare osservare una legge, perché impone di assoggettare a un controllo i cittadini che hanno conferito il mandato all’Assemblea costituente di rappresentare il popolo. L’osservanza di una legge “fondamentale”, a differenza dell’osservanza delle altre leggi, non poteva essere imposta semplicemente dalle amministrazioni e dai giudici comuni. Piuttosto richiedeva un processo culturale di apprendimento particolare da parte dei cittadini sovrani, ragione per la quale è stato posto anche l’obbligo di esposizione del testo originale nelle sale comunali «affinché ogni cittadino possa prenderne cognizione». L’osservanza delle leggi può essere anche involontaria, quella della Costituzione presuppone invece un’effettiva cognizione e, come si dirà col senno del poi, una educazione civica o una cultura costituzionale popolare che sappia anche distinguere la Costituzione da un programma di partito. In ultima analisi, fare osservare una Costituzione democratica dai cittadini richiede un minimo di fiducia nella capacità e forza degli stessi cittadini a custodirla come un patrimonio culturale comune.

Altre due osservazioni dovrebbero aggiungersi come frutti dei tempi di vita della Costituzione, di cui la prima riguarda il ruolo della cittadinanza, la seconda i rapporti tra Repubblica e Costituzione. In primo luogo, i soggetti passivi dei doveri di fedeltà e osservanza sono i cittadini. Si tace invece sugli stranieri. Non devono essere “fedeli” e non possono considerare “loro” né la Repubblica né la Costituzione del popolo italiano? La risposta potrebbe essere che non devono essere “fedeli”, specialmente se sono già fedeli ad altro Stato, ma possono considerare anche loro una Costituzione che indirizza le proprie norme anche agli stranieri, considerandoli non solo beneficiari ma anche contribuenti, e quindi necessariamente interpreti delle proprie disposizioni. A differenza dei cittadini italiani, destinatari storici della formula di promulgazione e dell’art. 54 Cost., il dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi di chi ha un’altra (o alcuna) cittadinanza costituisce piuttosto un dovere inderogabile di “solidarietà sociale” e, se si tende a un’interpretazione estensiva, anche di solidarietà (cosmo-)“politica” ai sensi dell’art. 2 Cost. Nella misura in cui i cittadini stranieri fanno parte di “formazioni sociali” condivise con i cittadini italiani, può essere arricchita la solidarietà sociale. La solidarietà politica degli stranieri si realizza non solo tramite i riti del voto locale ed europeo, ma anche attraverso la partecipazione alla vita dei partiti o il rito

12. Cfr. le critiche alla tesi della diversità categoriale tra costituzione e legge di G. Zagrebelsky, F. Gallo, *Celso e Kelsen. Per la rifondazione della scienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 44 ss.

13. A. Pizzorusso, *Disposizione XVIII*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1995, p. 270.

delle petizioni, attraverso la condivisione di istituzioni sovra- e internazionali, attraverso il rispetto e il contributo all'attivazione delle garanzie della costituzionalità e della legalità nazionale e internazionale. Rispetto all'osservanza della Costituzione, l'ultima disposizione del testo costituzione pertanto non è l'ultima parola, ben potendosi dare un'interpretazione sistematica estensiva dei doveri di osservanza (e conoscenza) in capo al cittadino straniero.

In secondo luogo, l'art. 54 esige dai cittadini fedeltà alla Repubblica, la XVIII disposizione pretende invece anche una fedeltà alla Costituzione, evocata in modo specifico poi nelle formula del giuramento repubblicano (art. 91 Cost.). Sotto questo profilo, le ultime parole delle disposizioni transitorie e finali precisano innanzitutto che la fedeltà alla Repubblica non può essere fatta valere contro la Costituzione, nel senso che non si può violare la Costituzione in nome di una Repubblica (idealmente) migliore o (realmente) peggiore o in nome di altre fedeltà. Sotto questo profilo, la fedeltà alla Repubblica non può essere disgiunta dalla osservanza della sua Costituzione. L'osservanza fedele della Costituzione esige inoltre non solo una osservanza formale della lettera, ma anche un'adesione sostanziale allo spirito aperto e inclusivo della stessa e un minimo di auto-osservazione. Anche senza trasformarsi in vigili permanenti, i cittadini e gli organi devono osservare se stessi e l'un l'altro affinché nessuno, nell'esercizio dei propri diritti o poteri, violi la Costituzione. La difesa civile della Costituzione da violazioni e da attentati precede anche il dovere di difesa militare della patria (art. 52) e le Forze armate dei cittadini in uniforme devono sempre informarsi allo spirito democratico della Repubblica e non a quello personale del superiore gerarchico. Le ultime parole nello Stato costituzionale non spettano alle armi, se non altro perché le armi non esprimono parole.

5. L'ultimo lemma aggiunto del “pareggio di bilancio”

L'ultima riforma della Costituzione, la legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 reca il significativo titolo “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale” e impone allo Stato di assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». La proposta era stata motivata con la necessità ed urgenza di ridurre il debito pubblico che aveva raggiunto nel 2011 il 119% rispetto al prodotto interno lordo (PIL): «Il rischio è quello che inizi una guerra tra le generazioni. Le istituzioni politiche italiane rischieranno di non reggere e con esse la classe politica»¹⁴.

Il nuovo freno all'indebitamento di cui agli art. 81 e 97 Cost. non fu imposto dall'Unione europea¹⁵, semmai può essere considerato come una riforma

14. AC n. 4205. Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 18/2019.

15. A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale* (2014), https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2014_Morrone.pdf.

neokeynesiana coerente con l'idea degli onorevoli Einaudi e Vanoni di interpretare l'art. 81 come una «garanzia della tendenza al pareggio di bilancio», formula che risuona nel criterio della tendenza al rientro del debito, anche a lungo termine, entro i parametri di Maastricht. La riforma, oggetto di non poche polemiche e scetticismo sulla giustiziabilità delle nuove norme¹⁶, non ha evitato l'ulteriore aumento del debito pubblico oltre la percentuale che sembrava aver prima spinto lo *spread* fino a far cadere il governo Berlusconi, poi verso la stessa riforma della Costituzione.

Nel contesto comparativo delle riforme sperimentate anche in altri paesi, si potrebbe osservare innanzitutto che i testi costituzionali sembrano aver assunto un qualche valore economico¹⁷. Non sono certo un toccasana che risolve i problemi economici, ma rilevano per le finanze pubbliche e interessano i mercati finanziari. Ora si potrebbe ritenere che l'aumento del debito sia prova dell'inefficienza o quanto meno di una sopravvalutazione degli effetti della riforma. Esagerando si potrebbe addirittura dire che la riforma intendeva solo ottenere, con il richiamo alle fasi del ciclo economico, maggior flessibilità rispetto ai vincoli europei derivati dal *fiscal compact* e guadagnare tempo per (o contro) incerte riforme istituzionali ed economiche pretese dai mercati.

Va tuttavia osservato che, negli ultimi otto anni, la riforma potrebbe aver reso possibile e sostenibile non solo il consolidamento e l'ulteriore aumento del debito pubblico italiano senza il ripetersi di momenti di panico dei mercati. Va aggiunto anche che è mutata la composizione dei debiti finanziati nel 2011 per il 49 % da creditori privati italiani, il 42% da creditori privati esteri e il 4% da istituzioni UE. Nel 2018 i creditori privati nazionali sono saliti al 53%, quelli privati esteri sono scesi al 27%, ma la quota delle istituzioni UE è salita all'11%¹⁸. Soprattutto l'aumento delle quote da parte delle banche centrali e la BCE potrebbe essere stato condizionato e legittimato dalla riforma costituzionale.

Inoltre, la stessa riforma ha rafforzato il principio repubblicano, consentendo una sua interpretazione estensiva come garanzia anche del patrimonio e del risparmio della res pubblica. Non sarà solo il “to big to fail” a proteggere la Repubblica italiana da una situazione di dissesto simile a quella argentina, perché spetta a tutti gli organi costituzionali e ai cittadini difendere la forma repubblicana dal pericolo di situazioni di dissesto.

16. G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio* (2012), <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/gino-scaccia/la-giustiziabilit-della-regola-del-pareggio-di-bilancio>.

17. Cfr. soltanto il primo studio di X. Contiades, A. Fotiadou, *How Constitutions Reacted to the Financial Crisis*, in X. Contiades (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*, Routledge, Ashgate, 2013, pp. 9 ss.

18. <https://www.prometeia.it/ricerca/dataviz/debito-pubblico-paesi-membri-detenuo-da-istituzioni-europee-perche-importante>.

6. I principi fondamentali caratterizzanti l'identità costituzionale

Che cosa caratterizza la “forma repubblicana” sottratta alla revisione costituzionale? Agli studenti si insegna che è vietato consentire con revisione costituzionale il ritorno alla monarchia, non il ritorno dei cittadini appartenenti alla famiglia reale, e forse anche tornare a un “regime” totalitario (re totale) con la dittatura del partito unico sul modello della Repubblica sociale o di un partito egemone all'interno di una coalizione di partiti rivoluzionari.

Il nucleo duro della Costituzione è stato definito, prima della caduta del muro, dalla sent. n. 1146/1988 come un insieme di «principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali», aggiungendo al principio della “forma repubblicana” altri che «appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Sono questi principi determinati dalle scelte costituenti al di sopra degli interessi particolari degli individui e delle formazioni sociali a consentire la convivenza di tutti¹⁹.

Non può essere questa la sede per risolvere il rebus del catalogo, aperto o chiuso, corto o lungo, dei principi supremi e della loro relazione con i “principi fondamentali” della parte preliminare della Costituzione e con i “contro-limiti” opposti alle clausole di apertura agli altri ordinamenti, anche sovra- ed internazionali, ma non vi è dubbio che ancora prima della riforma di Lisbona la giurisprudenza costituzionale ha parlato di una identità dell'ordinamento giuridico nazionale che deriva da certi contenuti della sua Costituzione (sent. n. 73/2001)²⁰.

Può essere sufficiente sottolineare come questi principi sono fondamentali sia per la prima, sia per la seconda parte della Costituzione, quindi integrano anche i diritti inviolabili dell'uomo diventati diritti fondamentali nell'ordinamento nazionale e in quello internazionale e, nel loro contenuto essenziale, parte dell'identità costituzionale italiana. Nulla vieterebbe pertanto di dare una interpretazione estensiva ai principi costitutivi di questa identità, includendo oltre ai principi strutturali della democrazia e dello stato di diritto, rafforzati ultimamente nella giurisprudenza Taricco²¹, anche i principi classici

19. G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, p. 157. Cfr. la critica di M. Dogliani, *La vertigine del fondamento*, in Aa.Vv., *Il costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Einaudi, Torino, 2016, pp. 7 ss.

20. Cfr. da ultimo A. Apostoli, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili* (2018), in <https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/>; anche P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2015; S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006.

21. Su cui sia consentito rinviare a J. Luther, *Il contro-ordine di disapplicazione della “regola Taricco”*, in «Legislazione penale», 2019, in <http://www.la legislazione penale.eu/wp-content/uploads/2019/02/Luther-contro-ordine-pdf.pdf>.

del costituzionalismo europeo comune, quali dignità, libertà ed eguaglianza, principi più marcatamente italiani come lavoro, cultura e solidarietà, o ancora principi più diffusi sul globo come la tutela delle autonomie territoriali (pluralismo istituzionale), della cooperazione internazionale (internazionalismo) e della stessa Costituzione (costituzionalismo).

Dopo 70 anni, l'identità costituzionale – che non va confusa *tout court* con l'identità politica nazionale – sembra oramai più spessa (*thick*) che snella (*thin*), più facile da espandere che non da compattare²². Tuttavia, questa identità della costituzione rischia forse anche di essere più invocata dai giudici costituzionali che non dai cittadini e dai loro rappresentanti politici²³. Infatti, se l'identità della Costituzione non si esaurisce nell'equilibrio dei suoi principi supremi ma si individua e radica anche in istituzioni e convenzioni di riconoscimento, resta da chiedersi in che misura risulti modificabile e mutabile dalle stesse riforme costituzionali. Difficilmente negabile è una tendenza della Corte costituzionale a dare interpretazioni restrittive alle relativamente poche riforme costituzionali intervenute, tendenza che non è priva di rischi di fossilizzazione o pietrificazione. Si esaminerà più avanti un quesito specifico su un'attuale proposta di revisione di revisioni costituzionali approvate anche dal popolo.

7. Il potere costituente virtuale

L'idea jeffersoniana che ogni generazione – oggi calcolabile in termini di maggiore longevità – abbia il diritto di darsi una nuova costituzione non significa che ogni generazione di un popolo debba ritenersi obbligato a fare una rivoluzione costituzionale. Piuttosto, ogni generazione può ritenersi libera di immedesimarsi nelle istituzioni tradite oppure di sognare o tentare delle riforme, assumendosi una propria responsabilità davanti alle generazioni passate e future del proprio e degli altri popoli.

I costituzionalisti sapevano anche prima della legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2 “Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo”, anche prima del controverso messaggio alle camere del presidente Cossiga (1991), e anche prima della velleitaria dichiarazione di indipendenza della Padania da parte di un'assemblea costituente della Lega Nord (1996), che la Costituzione non era un essere immortale, che poteva restare vittima di un attentato o di una “rivoluzione costituzionale”²⁴. Anche l'odierna Costituzione può essere sostituita,

22. Cfr. A. Ruggeri, *Tre questioni in tema di revisione costituzionale* (2018), <https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/>.

23. Per richiami espliciti cfr. in particolare la sent. n. 266/2009.

24. Cfr. soltanto C. Fusaro, *La Rivoluzione costituzionale*, Rubbettino, Soverio Mannelli, 1993.

Ultime parole della Costituzione

se non da un *actus contrarius* di annullamento, quanto meno da una nuova Costituzione approvata da un nuovo soggetto storico che rivendica il potere costituente.

Se tutti i cittadini hanno un diritto di libertà di riunione non tumultuosa (art. 19) e se i cittadini viventi nel loro insieme sono i titolari della sovranità del popolo “che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”, resta da chiedere se l’art. 1 co. 2 della Costituzione fa riferimento soltanto a “questa” Costituzione o può essere letto in modo estensivo come riferimento alla “Costituzione” come categoria generale di atto che stabilisce le forme e i limiti di esercizio dei poteri costituiti. Per la teoria dell’eternità, l’art. 1 co. 2 avrebbe positivizzato la teoria della necessaria esauribilità del potere costituente di Sieyes sostituito integralmente dai poteri costituiti, inclusi quelli di interpretazione e revisione. Per la teoria jeffersoniana, il potere costituente originario potrebbe aver riconosciuto attraverso la clausola della sovranità popolare implicitamente l’esistenza di un “potere costituente derivato” o, se si preferisce, di un potere democratico di sostituzione della Costituzione, che alcuni revisori parziali tendenti all’uso *ultra vires* del potere di revisione potrebbero aver invano sognato di accarezzare.

La storia costituzionale degli ultimi settant’anni ha insegnato che l’invocazione del potere costituente e la conclamazione di una “rivoluzione costituzionale” non giova agli attori della politica costituzionale. La lotta per la costituzione non ha prodotto grandi riforme²⁵. Resta il paradosso delle riforme costituzionali: se tutto deve cambiare, nulla si riesce a cambiare. La storia costituzionale europea ha insegnato tuttavia anche che, se nulla cambia, una Costituzione rischia di invecchiare precocemente. Il potere costituente resta sussidiario e silente solo se il potere di attuazione e quello di revisione continua ad esercitarsi con un qualche successo.

8. *Dernier cri*: devitalizzare le radici costituzionali dell’Unione europea?

Le ultime parole in grado di terminare la vita di una costituzione potrebbero essere non solo le prime parole di una nuova costituzione, ma anche divieti di attuazione o emendamenti *ultra vires* di quella vigente.

Se si guarda a tal proposito ai procedimenti pendenti di attuazione e di revisione costituzionale, restano da esaminare i meccanismi di sperimentazione e correzione dell’art. 116 co. 3 Cost., norma che forse non permette scelte irreversibili, che anche a distanza di anni potrebbero ancora rivelarsi incompatibili con l’interesse nazionale in grado di legittimare una disdetta dell’intesa.

25. Cfr. il commento di E. Grosso, *La nottola e il pipistrello*, a M. Dogliani, *Il problema della rigidità e della revisione della costituzione* (1998), in M. Dogliani, *La ricerca dell’ordine perduto*, cit., pp. 135 ss.

Se si guarda invece ai progetti di riforma costituzionale sopravvissuti all'ultimo referendum, il programma delle revisioni costituzionali dell'attuale maggioranza governativa si propone di "rivitalizzare" il sistema delle istituzioni rappresentative e di "rafforzare" quelle della democrazia diretta, tentando un loro difficile riequilibrio. Da un lato si intende – in questo ordine assiologico – ridurre il numero dei parlamentari, decostituzionalizzare (o sopprimere) il CNEL e dare l'ultima parola sul contenzioso elettorale politico alla Corte costituzionale, dall'altro eliminare il quorum strutturale del referendum abrogativo e rafforzare l'iniziativa legislativa popolare. La prognosi di una rivitalizzazione del Parlamento snellito e di un rafforzamento dell'interesse della cittadinanza a prendere decisioni finora delegate ai rappresentanti potrebbe essere foriera di un ottimismo controfattuale. Anche la diagnosi di una "crisi di rappresentanza per incapacità di costruire il consenso necessario per assumere le decisioni politiche" potrebbe essere dovuta a contingenze delle dinamiche elettorali e dei vincoli finanziari della politica. Tali vincoli forse non solo sono pattuiti in sede europea, ma anche nei loro principi coperti dai principi supremi che intendono garantire la sopravvivenza della sovranità repubblicana.

Al riguardo meriterebbe un'analisi più approfondita la proposta di legge costituzionale AC. n. 298 a firma Meloni ed altri, che propone «modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea». Sopprimendo tutti riferimenti i vincoli discendenti dall'ordinamento comunitario prima e da quello dell'UE poi, si vorrebbe porre un rimedio al fatto che «ci siamo volontariamente e follemente desovranizzati» e legittimare uno svincolo quanto meno dal *Fiscal compact*. Nella relazione si legge anche che i "principi europei" sono tali da «sovrapporsi ai più fondati (...) non ideologici e non programmatici principi costituzionali italiani». Cancellare le ultime parole aggiunte alla Costituzione al fine di legittimare gli ultimi sviluppi dell'integrazione europea dal punto di vista formale non distruggerebbe l'identità costituzionale originaria. Resta tuttavia da chiedere se quelle riforme già applicate, anche se ovviamente imperfette, non sono anche interpretazioni dell'art. 11 Cost., cioè non hanno concretizzato e reso vivente il principio fondamentale della limitazione condizionale della sovranità. Ad ogni modo un'*Italexit* potrebbe essere lesivo non solo della seconda e terza clausola dell'art. 11 Cost., ma anche di un principio supremo oramai caratterizzante l'acquisita identità europea della Costituzione italiana. Solo una ripresa effettiva della guerra o una situazione di accertabile "ingiustizia" nelle relazioni tra le nazioni europee potrebbe legittimare una scelta della penisola di seguire l'esempio dell'isola rimasta infelicitamente senza costituzione. Allo stato attuale non andrebbe sottovalutata né la resistenza dell'anima della Costituzione, né la sua resilienza alle ingiustizie europee, ma nessuna costituzione può essere sicura di non essere devitalizzata un giorno. Come concludere allora? Il resto è silenzio (Hamlet).

VIII.

QUALE FUTURO PER LA COSTITUZIONE DEL LAVORO? IL NUOVO RUOLO DELLO STATO

Mario Dogliani

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Crisi di legittimazione del capitalismo neo-liberista e superfluità del lavoro. - 3. Le “cause prime” di disuguaglianza e povertà. - 4. L’assenza di una voce chiara e forte. - 5. Cinque presupposti. - 6. Che fare?. - 7. Un nuovo contratto sociale: socializzare la ricchezza prodotta. - 8. Il nuovo ruolo dello Stato. - 9. Le strategie. - 10. “Far essere” il lavoro. - 11. Come ai tempi degli imperi idraulici: la necessità di una struttura artificiale. - 12. Rivoluzionare l’immaginario costituzionale. - 13. Possibili obiezioni e confutazione. - 14. Conclusioni.

1. Premessa

Con le attuali trasformazioni tecnologiche – digitalizzazione, automazione, capitalismo delle ‘piattaforme’ – la funzione dello Stato cambia radicalmente: da regolatore del lavoro, l’intervento pubblico diventa il presupposto dell’esistenza stessa del lavoro.

In un articolo intitolato *Il ruolo dello Stato al tempo dell’economia digitale*¹, davo conto di alcuni frammenti della letteratura relativa al problema della sostituzione del lavoro vivo (umano) con le nuove forme del lavoro morto (le macchine che dialogano con le macchine). E notavo che nella cultura italiana il problema, per quanto presente, a fronte dei risalenti processi *labour saving*, è rimasto sottotraccia, se si esclude l’anteveggenza saggio di Paolo Sylos Labini, *Valore e distribuzione in un’economia robotizzata*². Il tema è stato, di recente, meritoriamente riaperto, all’interno di una riflessione complessiva sullo Stato, da Mario Barcellona³. Provo a riprendere il tema in occasione di questa nuova pubblicazione introducendo qualche precisazione.

1. In *sbilanciamoci.info*, 17 gennaio 2018, e, con ampliamenti, in *Archivio Ingraio*, 24 gennaio 2018. Successivi ritocchi sono stati apportati per la pubblicazione sul n. 2/2018 di «Democrazia e Diritto».

2. P. Sylos Labini, *Valore e distribuzione in un’economia robotizzata*, in «Economia politica», 1985, p. 359 ss.

3. M. Barcellona, *Tra impero e popolo. Lo stato morente e la sinistra*, Castelvevchi, Bologna, 2017.

2. Crisi di legittimazione del capitalismo neo-liberista e superfluità del lavoro

Il modello del capitalismo neo-liberista era, fino ad alcuni anni fa, un modello che sembrava impossibile da contrastare. Un modello compatto, fatto di regole economiche ed etico-politiche (e, si potrebbe dire, anche gnoseologiche: relative alla conoscibilità/rilevanza o non conoscibilità/non rilevanza dei fenomeni sociali) che gli assicuravano l'egemonia a livello planetario (non piena, come dimostrato dallo scontro di civiltà da esso indotto). Oggi non è più così. È evidente che molti fenomeni sociali hanno profondamente eroso la legittimazione del capitalismo neo-liberista. Dal trumpismo – che ha messo in discussione l'essenzialità della globalizzazione – agli aumenti esponenziali della disuguaglianza e della povertà (che si misura e si percepisce come «ingiustizia» a livello planetario), ai nazionalismi, ai populismi, ai razzismi crescenti: tutti sintomi delle sofferenze materiali e – sul piano delle coscienze – della insicurezza, della paura del futuro che dilaga nei paesi una volta governati dagli «Stati del benessere». Tutto ciò ha la sua radice nella progressiva inutilità del lavoro oggettivamente generata dalla automazione, e dunque nel dilagare della disoccupazione e della precarietà; e nel conseguente degrado dell'autostima di parti sempre più ampie delle popolazioni. Fino a ieri sul problema di come rispondere alla crescente disoccupazione indotta dai processi di automazione erano diffuse analisi che presentavano due caratteristiche: a) erano (seppur non tutte) ottimistiche o addirittura agiografiche; e b) circolavano in ambito scientifico mentre la politica non ne era neppure sfiorata. La politica è la grande assente da questa presa di coscienza. Come può uno Stato, e in particolare uno Stato democratico, affrontare e prevenire le difficoltà, se al suo vertice, anziché una vedetta che scruta l'orizzonte, c'è un tappo?

In questa società sta venendo a maturazione la consapevolezza che le strade intraprese negli anni scorsi dalle forze socialdemocratiche (in senso lato) per cercare di accompagnare (di governare, come incautamente si diceva) il neo-liberismo non sono affatto servite a civilizzarlo, cioè a renderlo compatibile con la democrazia sostanziale (torniamo a usare questo termine, ormai del tutto abbandonato). Sta acquisendo consensi una prospettiva che fino a non molto tempo fa era considerata – per via del fideismo di cui si è detto – apocalittica. Il discorso sulle disuguaglianze, moralmente e politicamente inaccettabili ed economicamente dannose (FMI), si è diffuso per la forza e l'evidenza delle cose (e per un buon lavoro intellettuale che è stato svolto) e ha innescato una trasformazione molecolare (direbbe Gramsci) in alcuni settori della società, che ha diffuso la consapevolezza del fatto che il lavoro manca (con tutti i disastri sociali che ne conseguono) non a causa di qualche strozzatura del sistema economico-finanziario, correggibile dal sistema stesso o da quella politica, nazionale e sovranazionale, che finora ne è stata pas-

siva appendice. Il lavoro manca semplicemente perché non è più necessario⁴ nella stessa misura in cui lo era in passato; esito, questo, percepito non più come un dato naturale, ma come il frutto di politiche che sono state perseguite e di altre che sono mancate. La disoccupazione, il precariato, la povertà sono usciti da quella regressione impressionante – il sintomo principe della egemonia neoliberale – che li aveva ricacciati tra i fenomeni ineluttabili, naturali, invincibili. Una verità elementare, che le ingiustizie reali sono il frutto di ingiustizie volute, pensate, lucidamente programmate, è tornata a farsi strada. Tutti vedono i capannoni abbandonati, le filiali delle banche chiuse (e quelle non chiuse, vuote), i locali dei negozi sfitti. Tutti leggono sui giornali articoli come quello intitolato *Paradosso Germania: l'economia è in volo e le aziende licenziano*⁵ in cui l'amministratore delegato di Deutsche Bank dichiara – dopo aver richiesto novemila esuberanti già nel 2015 – che «siamo troppo basati sul lavoro manuale, il che ci rende inefficienti. C'è molto che possiamo imparare dalle macchine e possiamo fare molta meccanizzazione [...]». Diamo lavoro a novantasettemila persone e la maggior parte dei nostri competitori ha la metà di quei dipendenti». Con un surplus di bilancio di 31,5 miliardi di euro la Germania potrebbe tranquillamente procedere verso l'obiettivo della piena occupazione. E invece, nello stesso articolo, si legge che l'amministratore delegato di Siemens sta per annunciare 6.000 esuberanti perché la robotizzazione procede a ritmi talmente prodigiosi da consentirgli di risolvere molti problemi eliminando posti di lavoro. E così tutti sanno che – da noi – Intesa-San Paolo sta licenziando 9.000 dipendenti; che il piano Transform di Unicredit prevede la chiusura di 883 filiali (con 6.500 licenziamenti entro il 2019, dopo 3.900 licenziamenti già concordati); che la grande distribuzione, i supermercati, sono in crisi per le vendite on-line (in Italia non ancora, ma si legge sui giornali che la catena di grandi magazzini Macy's taglierà, negli Usa, 5.000 posti di lavoro, e lo stesso sta avvenendo in Inghilterra); che i camion che si guideranno senza conducente lasceranno disoccupate centinaia di migliaia di persone. Un caso emblematico⁶ ed eloquentissimo è rappresentato dalla società (si noti) cinese Tianyuan Garments, che aprirà una fabbrica tessile in (si noti) Arkansas, grazie (si noti) «a generosi incentivi diretti e agevolazioni fiscali da parte della Contea. Potrà produrre 23 milioni di t-shirts all'anno, made in Usa, al prezzo medio di 33 centesimi di dollaro. Secondo il presidente della società cinese, che lavora anche per Adidas, Armani e Reebok, in nessun paese del mondo il costo del lavoro sarà così basso. La fabbrica sarà infatti interamente gestita da robot,

4. Sulla sostituzione del lavoro umano attraverso le macchine vasta eco ha avuto il Rapporto del McKinsey Global Institute, *A future that works automation, employment, and productivity*, gennaio 2017, www.mckinsey.com/mgi, che stima il 49% degli attuali lavori sostituibili dall'automazione.

5. Pubblicato su «la Repubblica», 9 novembre 2017.

6. Esposto da A. Gianni, *L'intelligenza artificiale e un nuovo compromesso sociale*, in «il Manifesto» del 1° marzo 2018.

con una velocità di produzione calcolata in 26 secondi a pezzo». Tutti sanno che questo fenomeno è in atto da anni⁷, eppure si è continuato erroneamente a confidare in una mitica ripresa che avrebbe rimesso le cose a posto.

Questa nuova consapevolezza che si sta via via radicando riguarda fenomeni molto semplici. Di una semplicità disarmante, lapalissiana. Ma occultati (come nel passato) da una rete armatissima di depistaggi, di complicazioni e di astruserie di cui la finzeconomia è maestra. Non solo. Questo armamentario stravolge l'oggetto di quella consapevolezza, e lo intorbida, lasciando spazio a discorsi demagogici che deviano il malcontento sociale verso fenomeni che, per quanto importanti (l'immigrazione) sono tuttavia solo conseguenze della causa prima (la mancanza di lavoro) del malessere del nostro mondo.

3. Le “cause prime” di diseguaglianza e povertà

I tratti di questo insieme di fenomeni definibili come la “causa prima” delle croniche disuguaglianze e delle povertà da cui siamo afflitti possono essere così riassunti:

- Il cd. capitalismo digitale (le macchine che dialogano con le macchine) permette già oggi – e sempre più permetterà in futuro – una illimitata produzione di merci.
- Contemporaneamente, però, produce una diffusa, e ormai evidentissima, eccedenza di lavoro; e sempre più la produrrà in futuro.
- La conseguente disoccupazione genera una riduzione della massa salariale: sia per il minor numero degli occupati, sia per l'influenza che l'esercito di riserva, sempre più ampio e disperato, avrà sui salari degli occupati. Ciò produce una riduzione della domanda di merci, e dunque l'impossibilità di assorbire le merci prodotte.
- Non solo. Il risparmio di lavoro così spasmodicamente ricercato produce una riduzione della raccolta previdenziale e del gettito fiscale. L'una e

7. È del 1985 il breve, magistrale, saggio di P. Sylos Labini, *Valore e distribuzione in un'economia robotizzata*, cit., sul quale cfr. di recente, J.C. De Martin, *Automazione e disoccupazione tecnologica. Il divario digitale italiano*, <https://plus.google.com/share?url=http://contropiano.org/documenti/2017/01/15/automazione-disoccupazione-tecnologica-divario-digitale-italiano-3-087923>. Tra i giuristi italiani, il problema è stato recentemente affrontato di petto da M. Barcellona, *Tra impero e popolo*, cit. La diminuzione di occupati tra il 1990 e il 2015, nelle prime industrie italiane, è stata la seguente: Poste italiane da 237.000 a 144.000; FF.SS da 186.000 a 65.500; Telecom da 127.000 a 52.500; Finmeccanica da 58.500 a 29.500. Per quanto riguarda la Fiat: nel 2003 gli occupati nel settore auto erano, in Italia, 44.653 (su 174mila occupati totali nel mondo), mentre nel 2015 sono meno di 23 mila (su 225.587 complessivi). E di questi quasi la metà è in cassa integrazione o in contratto di solidarietà. Fonte: Mediobanca, cit. da M. Barcellona, *Tra impero e popolo*, cit.

Mario Dogliani

- l'altra stanno generando ulteriore povertà, sotto forma di minori pensioni e di minori servizi pubblici. Il che, di nuovo, produrrà minore domanda.
- Il capitalismo digitale sta dunque tagliando il ramo sul quale è seduto. È destinato al fallimento⁸.

Questo è il punto cui siamo davanti. I fatti stanno dimostrando però anche un altro fenomeno: che la paura dilaga anche tra le classi dirigenti del capitalismo neoliberale, che sono alla ricerca di una via d'uscita, per affrontare le conseguenze della digitalizzazione e della robotizzazione sulla quantità e qualità del lavoro, e della conseguente crisi di sovrapproduzione che potrebbe travolgere l'intero sistema.

4. L'assenza di una voce chiara e forte

La politica e la cultura, di fronte a questo problema – e alla conseguente delegittimazione, che sta erompendo in varie forme, del modello neoliberista – sono però ancora disorientate, al buio. Vengono in mente – per descrivere ciò che ci vorrebbe – le parole di un antico Inno di Natale:

*En clara vox redarguit
obscura quaeque personans
procul fugentur somnia [...]*

Ci sarebbe bisogno di una voce chiara e forte che ci richiami a noi stessi, che riempia di figure l'oscurità indistinta, così che i fantasmi fuggano lontano. Anche molti tra coloro che cercano di comprendere con spirito libero la verità delle sfide che il mondo di oggi propone sono spaesati, balbettano fuori di sé discorsi che non sono i loro, non riescono a chiudere il cerchio tra i dati della realtà e le proposte politiche, se non compiendo un salto fideistico in un qualcosa che in futuro dovrebbe intervenire (la "ripresa" da "agganciare", un "nuovo capitale umano" che dovrebbe incontrare "una nuova domanda di lavoro"). Oppure evocano politiche di giustizia affidate più ai sentimenti che al realismo (e dunque cieche nei confronti dei duri vincoli che lo stato delle cose impone). In questo clima una parte della sinistra ha creduto di potersi dimostrare utile perché – sulla base della sua tradizione, orientata allo sviluppo delle forze produttive e alla modernizzazione – pensava di essere più brava (e dunque anche più equilibrata e saggia) nell'applicare le ricette del neoliberismo.

8. Per una recente discussione, cfr. «The Guardian», *UK's poorest to fare worst in age of automation, thinktank warns*, https://www.theguardian.com/technology/2017/dec/28/uk-poorest-to-fare-worst-in-age-of-automation-thinktank-warns?CMP=Share_iOSApp_Other, che riporta i dati di uno studio dell'IPPR (*Institute for Public Policy Research*), secondo il quale il «44% of jobs in the UK economy could feasibly be automated, equating to more than 13.7 million people who together earn about £290bn (miliardi)».

Quale futuro per la Costituzione del lavoro? Il nuovo ruolo dello Stato

Il thatcheriano “non c’è altra soluzione” ha bloccato le menti, e ha reso spendibili nel discorso pubblico evidenti sciocchezze, come la prospettiva di superare la disoccupazione e il precariato di intere generazioni con le *start-up* o *similia*. O come le lamentele sulla mancanza di alta formazione adeguata, contraddetta dalle migliaia di giovani altamente formati che emigrano ogni anno, e che dunque a qualcosa sono adeguati. L’elenco delle sciocchezze e dei pannicelli caldi evocati per affrontare la crisi potrebbe continuare all’infinito. Questo clima di mancanza di verità, questo blocco della critica (è bloccata anche quella che non lesina frasi roboanti, ma che si arresta all’occorrenza o a qualche gioco di parole fideistico) produce un contesto malato in cui hanno libero corso le menzogne, che trasformano il conflitto politico in un gioco a chi le spara più grosse. Questa è stata purtroppo la condizione del dibattito pubblico, finché non si è abbattuto il cataclisma delle elezioni del 4 marzo 2018, con la vittoria netta di due componenti: l’una demagogica e l’altra nazionalistica. Da allora il dibattito politico “in senso alto” e quello costituzionalistico sono scomparsi.

5. Cinque presupposti

Chiariamo subito che discutere le conseguenze della automazione sulla quantità e qualità del lavoro ha un senso politico solo se si ammettono cinque presupposti. Se no, il discorso si avvita su se stesso.

Il primo è che il sistema produttivo digitalizzato e robotizzato – che genera “immediatamente” disoccupazione in tutti i settori, compresi quelli ad elevato contenuto di lavoro intellettuale – non riesca a produrre, in un tempo ragionevolmente prevedibile, il lavoro sufficiente a sostituire quello eliminato. Che non si possa cioè ripetere quanto avvenuto in occasione del passaggio dall’agricoltura all’industrializzazione, e dall’industrializzazione ai servizi. È fondata la critica – che qui non può essere ripresa – per cui chi ragiona in questo modo in realtà nasconde la testa sotto la sabbia e compie una capriola nell’utopia.

Il secondo presupposto è costituito dal principio per cui gli esseri umani dovrebbero vivere in contesti nei quali un soggetto (lo Stato) ha, e deve avere, la responsabilità della loro vita libera e dignitosa. Principio ampiamente (non sempre però) negato dalla storia, ma la cui accettazione, qui ed ora, è condizione imprescindibile per continuare il discorso. Se cade questo presupposto, e cioè se si pensa che la libertà dei privati di muovere le merci, gli insediamenti produttivi e i capitali in ogni angolo del globo risolva di per sé il problema della possibilità di vivere una esistenza libera e dignitosa per tutti gli esseri umani, cade il problema. Se non ci si mette dal punto di vista della “città” (oggi lo Stato-Nazione, o strutture politiche più ampie), il discorso resta interessante, ma solo come discorso di futurologia impolitica.

Ammettiamo dunque, in ipotesi, che la libertà economica globale e i processi di digitalizzazione e di robotizzazione che la accompagnano non riescano a risolvere il problema politico dell'esistenza libera e dignitosa di tutti, e che sia di conseguenza necessario l'intervento del soggetto Stato (e diamo per acquisito questo principio anche da gran parte di quel che resta della tradizione marxista).

Il terzo presupposto è che il sistema produttivo digitalizzato e robotizzato continui a produrre ricchezza, almeno per un certo lasso di tempo, prima della inevitabile (se non si farà nulla) crisi. Una ricchezza che però oggi non prende la strada degli investimenti (se non quella degli investimenti in automazione), ma piuttosto quella della tesaurizzazione finanziaria, per quanto possibile lontana dagli occhi del fisco. Questo terzo presupposto assume che ancora per un lasso di tempo non troppo breve il sistema economico continui a funzionare come una idrovora che succhia ricchezza dal basso (lavoro) e la concentra in alto (capitale). E che dunque ci sia una "cosa" (la ricchezza prodotta, espropriata e dirottata) su cui agire politicamente.

Il quarto presupposto è che non si voglia precipitare ulteriormente in una società neo-schiavistica: presupposto tutt'altro che scontato. Una società neo-schiavistica che metta gli "scartati" nella condizione di non nuocere. La repressione violenta sarà l'*extrema ratio*. Prima vengono gli incentivi – già pienamente in atto – all'evasione nelle mode, nei *circenses*, nelle droghe, in varie forme di abbruttimento, di soffocamento della speranza e dell'autostima.

Il quinto presupposto è che l'intervento della *civitas* volto a garantire la dignità e la libertà di tutti abbia come strumento la creazione di lavoro, e non la mera erogazione di sussidi. Tutto ciò presuppone una concezione dell'uomo nella quale il lavoro sia fattore di autorealizzazione, di crescita morale e di incremento di capacità. Come è noto Friedrich von Hayek (sostenitore del libero mercato) era favorevole al reddito di cittadinanza, mentre Karl Polanyi (critico del libero mercato) no. Scriveva von Hayek: «Non vi è motivo per cui in una società libera lo Stato non debba assicurare a tutti la protezione contro la miseria sotto forma di un reddito minimo garantito, o di un livello sotto il quale nessuno scende. È nell'interesse di tutti partecipare all'assicurazione contro l'estrema sventura, o può essere un dovere di tutti assistere, all'interno di una comunità organizzata, chi non può provvedere a se stesso. Se tale reddito minimo uniforme è fornito fuori dal mercato a tutti coloro che, per qualsiasi ragione, non sono in grado di guadagnare sul mercato un reddito adeguato, ciò non porta a una restrizione della libertà, o a un conflitto col primato del diritto»⁹. Il punto è che quel reddito minimo uniforme deve stare «fuori dal mercato» e intervenire solo perché la disoccupazione non arrivi a minare la legittimazione del mercato stesso. Il che spiega la apparente contraddizione

9. F.A. von Hayek, *Legge, legislazione, libertà*, il Saggiatore, Milano, 2010, pp. 292.

Quale futuro per la Costituzione del lavoro? Il nuovo ruolo dello Stato

per cui, oggi, il cd. “reddito di cittadinanza” – dominante a sinistra – sia sostenuto anche dai liberisti che vogliono la *flat tax*. Esso rappresenta una delle vie d’uscita di cui sono alla ricerca anche i leader del neoliberismo, preoccupati della caduta della domanda cui l’automazione inevitabilmente conduce. Il reddito di cittadinanza sembrerebbe, secondo parte della cultura *mainstream*, quadrare il cerchio: l’erogazione monetaria effettuata dallo Stato attenuerebbe la caduta dei redditi da lavoro; disoccupati e sottooccupati avrebbero di che spendere, almeno per la sussistenza, e la domanda interna riprenderebbe complessivamente vigore (anche se la motivazione dominante è condotta in termini più lirici, conformemente al *politically correct* della teoria dei diritti). Ma è evidente che il reddito di cittadinanza è il contrario della piena occupazione, dal momento che ogni strategia orientata alla piena occupazione deve necessariamente praticare la più ampia possibile socializzazione degli investimenti¹⁰. Se, attraverso il reddito di cittadinanza, l’obiettivo della socializzazione degli investimenti viene negato, come “innaturale” – contrario alla natura umana e alla natura delle cose –, come fantasioso, utopico e irrealizzabile, il diritto ad una esistenza libera e dignitosa (posto che sia tale se fondata su sussidi) diventa un diritto che si fonda sul principio politico della intangibilità del mercato selvaggio (che deve essere lasciato assolutamente libero di determinare tutti i prezzi, anche quello del lavoro dei fanciulli). Diventa un diritto che deve essere (in minima parte, perché il lavoro non è solo l’equivalente di un salario) se non soddisfatto, almeno placato, ma senza politiche che pongano anche solo in dubbio l’intrinseca razionalità del mercato selvaggio. In questo senso si può dire che «l’assistenza come alternativa al lavoro è un atto subdolamente regressivo»¹¹. Il punto, dunque non è che il reddito di cittadinanza nella versione pura, incondizionato, à la Van Parijs, e nemmeno quello condizionato, in atto nel nostro Paese, sia una misura che potrebbe rivelarsi utile. Il punto invece è che il reddito di cittadinanza è una misura estremistica in senso neoliberale. È la definitiva sanzione della spaccatura della società tra utili e inutili, produttori e assistiti, innovatori e zavorra, buoni e scartati... Questo è il segno che questa soluzione imprimerebbe sulla configurazione della futura società. Per questo molti si rifiutano di trasformare quel che resta del mondo del lavoro in una classe di poveri *rentier*, senza arte né parte.

6. Che fare?

Se questi cinque presupposti sono realistici, allora si pone il problema del che fare, attraverso lo Stato, per scongiurare l’esito temibile – in termini

10. J.M. Keynes, *Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta*, Utet, Torino, 2013, p. 572.

11. R. Evangelista, *Polanyi, Hayek e le aporie del reddito di cittadinanza*, in «economia e politica», <https://www.economiaepolitica.it/lavoro-e-diritti/diritti/pensioni-e-welfare/polanyi-hayek-e-le-aporie-del-reddito-di-cittadinanza/> 30 marzo 2017.

economici, dal quale derivano quelli etico-politici, declinabili in termini di ingiustizia, illibertà, degrado delle coscienze – del processo di sovrapproduzione e sottoccupazione in corso.

Si aprono due strade:

a) La prima – come si è detto – è quella attualmente seguita: di vagheggiare che il capitalismo digitale produrrà nuovi lavori e dunque la richiesta di nuovo lavoro, che sostituirà quello perso. Ma quali evidenze empiriche sostengono questa tesi? Ad oggi è una infondata capriola nell’utopia. E in ogni caso “nel lungo termine saremo tutti morti”; e anche se non lo fossimo, nulla assicura che saremo tutti occupati, come è stata la sorte dei bambini di Dickens che nei fetidi cortili di Londra morivano, o sopravvivevano a stento succhiando latte annacquato misto ad oppio, in attesa dei benefici della già iniziata rivoluzione industriale.

Questa strada, oggi pienamente in atto, comporta che – in attesa del miracolo atteso – gli espulsi, gli scartati, gli inutili (che oggi non vengono neppure più chiamati “lavoratori”, perché vengono considerati una “razza” antropologicamente inferiore¹², come è tra le righe delle teorie meritocratiche) vengano tenuti chiusi in una riserva indiana, nella condizione di precari, sottopagati, *neet* (*not engaged in education, employment or training*), vagabondi. Occorre avere ben chiaro che questo comporta, già oggi, che venga lucidamente coltivata (dagli apparati politico-comunicativi dominanti) in queste persone la consapevolezza della loro “inutilità”, e la loro apatia¹³: non solo attraverso la rappresentazione della fine della speranza, instillata dalla alienante cultura dell’evasione, ma attraverso il loro abbruttimento morale, intellettuale e fisico (alcool, droghe). Uno degli aspetti più tragici della crisi sociale degli USA è il crollo nell’aspettativa di vita dei maschi adulti, bianchi, privi di educazione, a causa dell’abuso di oppioidi. Perché non si dà alla cronaca nera (spaccio, *baby gang*) lo *status* di descrizione di un modo d’essere ormai stabile – cioè non deviante, perché costitutivo del suo reale modo d’essere – di una quota rilevante della nostra società, e perché non si dice che tutto ciò è conseguenza di una strategia che non è improprio definire genocidaria?

L’orizzonte non lontano sembra dunque essere quello di una società quale descritta, nel 1981, da Carpenter nel film *1997: Fuga da New York* e, poi, nel 1996, in *Fuga da Los Angeles*. Le capitali del mondo circondate da mura altissime e trasformate in penitenziari dove gli “scartati” vivono nell’anarchia assoluta. È di questi giorni la notizia che Carpenter sarà produttore esecutivo di un rifacimento di *1997: Fuga da New York*, nel quale la situazione

12. V. la pungente critica di M. Serra alla posizione reazionaria di Tom Wolfe, *I radical chic e l’errore di Tom Wolfe*, in «la Repubblica», 5 gennaio 2018.

13. Secondo il Rapporto 2016 *Young Workers Index* di PricewaterhouseCoopers, in Italia il 35% dei giovani tra i 20 e i 24 anni non studia, non lavora e non sta effettuando stage, <https://www.pwc.co.uk/services/.../young-workers-index.html>.

Quale futuro per la Costituzione del lavoro? Il nuovo ruolo dello Stato

sarà significativamente rovesciata: New York una città sicura, ma murata e poliziesca, governata da un'intelligenza artificiale, e il resto del mondo in preda al caos e percorso da immensi numeri di migranti. È molto importante sottolineare che l'incubo che nel 1981 per essere rappresentato richiedeva un contesto di fantascienza, nel 2002 è stato reso contemporaneo e reale nel film brasiliano *Cidade de Deus*, di Fernando Meirelles e Katia Lund; e nel 2007, dal magistrale film *La zona*, del regista uruguayano-messicano Rodrigo Plá, tragico nel descrivere la città dannata al cui interno è murato (in senso letterale: alte mura, filo spinato, corrente elettrica) un piccolo angolo fasullo e poliziesco di benessere.

b) La seconda strada che si prospetta è quella di creare uno Stato in grado di socializzare la ricchezza prodotta dalle macchine e redistribuirla sotto forma di lavoro dignitoso, utile e prezioso per la società e gratificante per chi lo compie. Questo richiede uno Stato fortissimo, in grado di utilizzare la tassazione, e contestualmente il più largo possibile sistema di incentivi, per socializzare – anche, per quel che si potrà, volontariamente – la ricchezza prodotta. È ovvio che dire “Stato fortissimo” non significa dire Stato autoritario, oppressivo, poliziesco, ma Stato che sappia rendere effettiva la democrazia, cioè il potere del popolo organizzato in corpi intermedi, politici e pre-politici (che è il contrario della demagogia) attraverso apparati che non rappresentino il ventre molle di una società plebea, ma la massima espressione del suo saper “ben fare”.

Oggi sembra fuori dall'immaginabile. Ma, per quel che riguarda la socializzazione della ricchezza, si deve ricordare che la finanziaria varata nel 2012 da Hollande prevedeva un'aliquota al 75% per i redditi superiori al milione di euro. La mesta fine dello stesso Hollande sembra dimostrare il velleitarismo, oggi, del disegno. Che è un disegno, però, non certo nuovo. Se allo scoppio della grande crisi del 1929, negli Stati Uniti, l'aliquota massima era al 24%, già nel 1932 era del 63%. Con Roosevelt l'ascesa delle aliquote è continuata. Nel 1945 ha toccato il 94%. Ancora negli anni Sessanta – presidenza Eisenhower, repubblicana (1953-1961) – i più ricchi pagavano più del 90% sulla parte più alta dei loro redditi. L'aliquota massima è poi scesa, rimanendo però intorno al 70%. Con gli anni settanta-ottanta è iniziata una ulteriore forte discesa. Con la riforma Trump del dicembre 2017 le imprese verseranno un'aliquota di circa il 20%; e le persone fisiche un'aliquota massima del 37% oltre i 500.000 dollari (se singoli o 600.000 per le dichiarazioni congiunte).

7. Un nuovo contratto sociale: socializzare la ricchezza prodotta

Socializzare la ricchezza prodotta: esattamente il contrario di quanto si sta facendo ora. Ma è l'unica strada per stabilire un equilibrio tra produzione e consumo ed evitare catastrofi sociali infinitamente peggiori di quelle già in atto. Come è possibile raggiungere questo obiettivo? Innanzi tutto tenendo ben fermo che è un obiettivo generale. Dei lavoratori, ma anche dei capitali-

sti (siamo più moderni: del *money manager capitalism*) perché alla fine del tunnel c'è il caos per tutti. Dal che deriva che un compromesso razionale è possibile. In altri termini: non è più vero che “non c'è altra soluzione”. Il tempo della “necessità” thatcheriana è finito. A meno che i *money manager* non siano disposti a trasformarsi in dittatori schiavisti e genocidari di una società dell'1% (e della minoranza connessa), posto che una tale società possa sussistere. E a meno che la grande maggioranza degli “altri” sia disposta ad accettare questo stato di cose.

Il problema della disoccupazione e sottoccupazione cronica, esponenzialmente ingigantito dalla digitalizzazione e robotizzazione, va dunque posto sul piano di un nuovo contratto sociale che porti alla creazione di una “nuova forma di Stato” fondata su un “nuovo compromesso”. Compromesso inteso «come esigenza storica, dello stesso tipo del “compromesso socialdemocratico” del secolo scorso [... che crei uno] Stato che dovrà avocare a sé il compito razionalmente imprescindibile di “fare esistere” il lavoro necessario alla società»; essendo certo «che il compromesso tra classi sociali, come metodo e come effetto, sia risolutivo per la fuoriuscita da crisi bloccanti la dinamica storica o per precludere la “rovina comune” delle classi in lotta»¹⁴. Ma oggi manca la consapevolezza di questa esigenza storica. Come ci ricorda Biasco¹⁵, con Streeck, il capitalismo, e tutto l'ordine liberale, potrebbero essere arrivati a un punto critico e autodistruggersi senza che vi sia all'orizzonte un'alternativa. Il capitalismo, che sta correndo il rischio – anzi, che è già immerso nel rischio – di precipitare in una crisi di sovra-produzione, dovrebbe rinunciare alla sua sfrenatezza e contribuire ad edificare una organizzazione statale che si assuma il compito di socializzare la ricchezza prodotta, nella misura necessaria a fornire a tutti un lavoro dignitoso e utile per la società nel suo complesso (lavori necessari, universalmente invocati, ma che la razionalità capitalistica impedisce di svolgere e di retribuire). Il mondo del lavoro, da parte sua, dovrebbe contribuire alla edificazione dello stesso soggetto statale, contrattando la “misura” e le forme della socializzazione necessaria, e contribuendo alla organizzazione degli apparati incaricati di “inventare” i lavori e di distribuirli.

In quest'ottica il compromesso dovrebbe passare per una prima fase in cui un sostegno alla disoccupazione potrà essere realizzato come misura temporanea per sollevare la situazione di milioni di disoccupati, sottoccupati, precari e poi, per una seconda fase, nella quale si realizzi pienamente la socializzazione della ricchezza necessaria alla piena occupazione. La prima fase è moralmente e politicamente urgente. La seconda è necessaria, cogente, obbligatoria: sia per motivi economici di lungo periodo (evitare l'avvitamen-

14. G. Ferrara, *Un nuovo corso dopo la crisi socialdemocratica*, in «il Manifesto», 16 febbraio 2018.

15. S. Biasco, *Il futuro dell'ordine mondiale neoliberista tra trasformazione e resilienza*, in «Sinistrainrete», che cita W. Streeck, *How Will Capitalism End?*, in «New Left Review», May-June 2014.

Quale futuro per la Costituzione del lavoro? Il nuovo ruolo dello Stato

to del sistema e il deserto conseguente, che potrebbe essere, per un gioco di risonanze politiche, un deserto nucleare), sia per realizzare, come è nei secoli ideali del socialismo, una società non dominata dalla lotteria naturale, in cui il singolo, con la nascita, viene sbattuto in un nulla, in un vuoto senza appigli, molto più pericoloso, per la soggettività degli individui, della miseria della antica società contadina.

Va sottolineato che, mettendosi dal punto di vista dei sostenitori del reddito di cittadinanza, il problema del reperimento fiscale delle risorse necessarie si pone – in un contesto di estesa e cronica disoccupazione – esattamente nello stesso modo in cui si pone dal punto di vista, qui sostenuto, della creazione di lavori necessari ma non richiesti e non retribuibili in base alla razionalità capitalistica. La differenza sta solo nel fatto che distribuire bonifici o caricare carte di credito è molto, molto più facile che organizzare lavori. Ma è solo per questo che si rinunciarebbe alla ricaduta di tali lavori, universalmente ritenuti non solo necessari, ma urgentissimi? I sostenitori del reddito monetario devono dimostrare perché, a (quasi) parità di sforzo fiscale, è preferibile diffondere assegni anziché lavori. E perché è bene disinteressarsi del prodotto di quegli stessi lavori. Ma questa dimostrazione non può essere data, e resta la nuda verità: l'asse portante dell'attuale forma di produzione deve restare intatto. Il vero nodo è non instillare il benché minimo dubbio sulla «naturalità» del mercato selvaggio. E dunque abbandonare definitivamente l'obiettivo che tutti debbano (e debbano essere messi in grado di) adempiere al «dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4 Cost. it).

8. Il nuovo ruolo dello Stato

Il nuovo compromesso sociale ruota attorno ad un complessivo riorientamento fiscale. Non consiste nel tassare la tecnologia (“tassare i robot”), ma nello spostare il prelievo dai redditi di lavoro all'intero valore aggiunto (V. Visco), così appunto da socializzare la ricchezza prodotta dalle macchine che dialogano con le macchine. Allo scopo – cuore del compromesso – di finanziare lavori buoni e utili, essenziali per il duplice fine di tutelare la dignità degli esseri umani e di sostenere solidamente la domanda. Lo spostamento del prelievo all'intero valore aggiunto deriva direttamente, come antidoto, dalla premessa (compensare la robotizzazione del lavoro umano), ma potrebbe non essere sufficiente per raggiungere il duplice obiettivo – che ribadiamo, non è solo etico-politico, ma contestualmente economico – della creazione politica della piena occupazione e della conseguente creazione di una adeguata domanda. È infatti necessario compensare non solo la robotizzazione in corso e futura, ma anche quella passata, generatrice della attuale disoccupazione e precarizzazione. A tal fine non si dovrà te-

mere di progettare tasse sulla ricchezza (finanziaria e immobiliare, oltre un ragionevole limite), sull'uso di materie prime non rinnovabili (carbon tax) e su posizioni di rendita (come i grandi del web). Il problema è arrivare ad una fiscalità che sia in grado di provvedere alla raccolta del capitale pubblico con cui realizzare la socializzazione degli investimenti necessari alla piena occupazione.

Tutto ciò non richiede affatto – giova ripetere ciò che dovrebbe essere già chiaro – alcuna politica “luddista” o comunque limitativa nei confronti della automazione o di una politica attiva dello “Stato innovatore”¹⁶. Anzi. L'automazione, il capitalismo digitale, andrà avanti per la sua strada, sostenuto dallo Stato innovatore. Ma questo stesso Stato, dotato di un'altra base sociale¹⁷ e quindi di un'altra cultura, si porrà la domanda di chi sia in grado di acquistare le merci sempre più abbondanti prodotte senza lavoro umano, e quindi senza salari distribuiti. Quella dello Stato innovatore e dello Stato inteso come presupposto della stessa esistenza del lavoro sono due strade diverse, destinate però ad incontrarsi per evitare il disastro di tutti. Qui non si ipotizza una società senza salariati e classi in senso economico, come nello scritto citato di Paolo Sylos Labini, ma solo si fa riferimento ad una parte del suo discorso, e cioè al fatto che non si può non ammettere la necessità di uno Stato, munito di poteri coercitivi, che provveda ad una redistribuzione in investimenti della ricchezza prodotta dalle macchine. E qui si aggiunge – deviando dal suo discorso, e (forse) impoverendolo – che si assume come criterio di razionalità della redistribuzione quello della creazione di un equilibrio tra offerta e domanda.

9. Le strategie

Molte strategie andranno combinate per raggiungere quel duplice obiettivo, etico-politico ed economico, investendo la ricchezza così recuperata: riprendere con decisione la strada dell'attuazione dei diritti sociali (sanità, istruzione, previdenza, abitazione, cura degli anziani, dei non autosufficienti e degli ammalati cronici, reddito di base in caso di disoccupazione involontaria) e soprattutto – e in primissimo luogo – organizzare da parte della P.A. (e dei privati che vorranno collaborare, fiscalmente agevolati) politiche di investimento (ricerca di base e applicata, opere infrastrutturali, energetiche, idrogeologiche, antisismiche, urbanistiche, di cura delle terre incolte, dei borghi abbandonati, di produzione di beni culturali, di tutela dei beni medesimi, dell'ambiente) che generino quel lavoro retribuito che il mercato, spontaneamente, non riesce a richiedere e a retribuire.

16. M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Bari, 2014.

17. Il “blocco sociale post-liberista” di cui parla M. Pianta, sbilanciamoci.info/15-anni-euro-intervista-mario-pianta/.

Quale futuro per la Costituzione del lavoro? Il nuovo ruolo dello Stato

Tale linea collide frontalmente con quella – tuttora presente – che vuole ulteriormente “affamare la bestia” (lo Stato) per lasciare che ognuno si possa godere il proprio reddito (in realtà: perché coloro che hanno redditi se li possono godere come vogliono). Ed è bene che gli elementi di tale scontro frontale vengano delucidati esattamente, articolando il punto precedente, così da rendere chiaro a tutti che la linea dell’individualismo egoista, più che un delitto, è un errore (direbbe Talleyrand). E così ovviamente da conquistare il consenso popolare, oggi sideralmente lontano da questi discorsi.

10. “Far essere” il lavoro

Secondo Max Weber «non vi è probabilmente nulla al mondo che in qualche tempo o in qualche luogo non sia stato oggetto di un agire di comunità di gruppi politici» (per noi, oggi, di Stati). Il che dovrebbe comportare che gli Stati hanno «la capacità specifica di avocare a sé tutti i contenuti possibili di un agire di gruppo». Le due proposizioni non sono (più) simmetriche, in quanto oggi, di fronte a poteri economici e tecnologici sovranazionali di dimensioni irresistibili, tale “avocazione” non è affatto libera. Ma dal punto di vista del costituzionalista tutto ciò significa che oggi gli Stati, e particolarmente quelli democratici, si trovano di fronte alla necessità (al contempo economica e politica) razionalmente imprescindibile di tentare uno sforzo immane per avocare a sé un compito nuovo, ulteriore rispetto a quelli che le cd. democrazie avanzate nei decenni precedenti hanno svolto: la necessità di edificare lo Stato capace di “far essere” il lavoro necessario agli individui e alla società. Compito del tutto nuovo, perché finora il lavoro era prodotto direttamente dai bisogni sociali: allo Stato toccava di coercirlo, di organizzare il dominio su di esso, più recentemente di tutelarlo e di redistribuirne i frutti. Ma qui si tratta di organizzare artificialmente la possibilità che il lavoro stesso resti una possibilità per gli esseri umani.

Si deve ribadire che lo Stato da edificare non è solo lo Stato datore di lavoro in ultima istanza, come lo intendevamo nel quadro del Welfare. È lo Stato creatore delle condizioni per l’esistenza del lavoro stesso. Per l’esistenza di un lavoro fruibile da tutti, e come tale fondamento della società. La *Res publica* non può più fondarsi sul lavoro come un dato “naturale” (per quanto sfigurato dalle regole dei diversi sistemi di produzione), ma è necessario che si fondi su un dato artificiale: il lavoro reso possibile dall’azione della Repubblica stessa. È uno sforzo immane. Ma è la necessità a imporlo. È sotto gli occhi di tutti che quello che viene definito “l’Occidente” è dominato dalla paura. Da una paura viscerale che la vicenda dei migranti, da sola, non riesce a spiegare. Si tratta infatti della paura derivante dalla constatazione di non avere un futuro, di non avere alcun controllo sui destini propri e dei propri figli. Questo essere gettati nel caos, con la nascita, nella civiltà industriale, era uno dei temi su cui i rivoluzionari dell’Otto-Novecento facevano leva, memori delle certezze, per quanto miserrime, che invece offriva la società contadina.

11. Come ai tempi degli imperi idraulici: la necessità di una struttura artificiale

Per chiarire il punto si potrebbe dire che l'umanità si ritrova in condizioni simili a quelle in cui trovava ai tempi dei grandi imperi idraulici. Il Nilo, il Tigri, l'Eufrate erano la vita. Ma la rete artificiale dei canali che distribuivano l'acqua nel deserto erano lo strumento politico che, esso solo, permetteva di fruire di quella vita. Oggi il Nilo, il Tigri, l'Eufrate sono le macchine. Si tratta di costruire i canali politico-amministrativi che consentano a tutti di godere della loro esistenza, cioè della vita che esse portano. Senza neanche sfiorare le polemiche sul "modo di produzione asiatico" o sul "dispotismo orientale", basti qui accennare che la differenza fondamentale che stava alla base della diversità tra istituzioni europee ed istituzioni orientali consisteva nel fatto che in Occidente non c'era bisogno di grandi opere di canalizzazione, perché la pioggia cade su tutti, e rende "naturalmente" fertili le campagne di tutti, e dunque "naturalmente" liberi i loro proprietari (non così chi le coltiva col proprio lavoro non essendone proprietario). Ecco: oggi la pioggia "naturale" è finita. E d'altra parte che cosa differenzia i canali degli egiziani e dei babilonesi dalle grandi infrastrutture della modernità? Dalle ferrovie alle reti informatiche?

Si potrebbe obiettare: ma questa prospettiva è angosciante, siamo molto oltre il Leviatano. Prefigura un mostro interposto che realizza il governo delle macchine sugli uomini. Non è vero. Innanzi tutto perché non è vero che un mostro angosciante che realizza il governo delle macchine sugli uomini, oggi, non ci sia. Perché c'è già: è un mostro vivo e vitalissimo. Solo che è architettato esclusivamente a fini di profitto, e dunque è un mostro opprimente. Oggi che cosa abbiamo sotto i nostri occhi?: «una dispersione in tutto il mondo di unità tecniche di produzione [...], la quale è mossa dagli investimenti diretti delle multinazionali che posseggono, spostano o acquistano quelle unità. Dalle stesse multinazionali sono ricomposte, centralizzate e coordinate in rete in filiere globali secondo gerarchie interne. La possibilità di delocalizzare parti del processo produttivo favorisce i profitti, disperde i posti di lavoro e contiene i salari. Corre in parallelo con l'evoluzione della tecnologia e dell'organizzazione del lavoro verso sistemi di manifattura flessibili [...], che analogamente contribuiscono a rendere i lavori più individualizzati (e insicuri) e i lavoratori meno sindacalizzabili. Questo tipo di competizione su scala mondiale richiede strutture molto solide alle spalle, ragione per cui il controllo dei marchi e delle unità produttive si concentra nelle mani di poche multinazionali. Esse poi muovono i contratti di subfornitura e le esternalizzazioni, che rendono soprattutto i servizi un concentrato di lavori precari. Poche star in quasi tutti i settori produttivi, dotate di un potere immenso, che [...] usano per condizionare i governi, pagare meno tasse, acquisire i concorrenti, e [...] far diventare l'interesse commerciale un interesse pubblico. Ma, non solo: per invadere mercati, pri-

Quale futuro per la Costituzione del lavoro? Il nuovo ruolo dello Stato

ma preclusi (i servizi pubblici, ad esempio) e espandersi per acquisizioni in settori fuori dal loro *core business*. Nascono grandi conglomerati finanziari con complesse strutture di proprietà (che spesso li legano ai fondi). È inevitabile quindi che sia la convenienza privata di tali soggetti a determinare verso quali settori far affluire l'investimento. [...] Il 10% delle società genera l'80% dei profitti. [...] su 43.000 multinazionali [...] sono 1318 a detenere l'80% del controllo del loro valore attraverso *network* di partecipazioni. Il 40% di quel valore era detenuto da 147 multinazionali, di cui il 75% erano intermediari finanziari»¹⁸.

Dunque non dobbiamo aver paura dell'artificialismo. L'artificialismo c'è già, eccome. Il problema è trasformare queste strutture di dominio orientate solo alla moltiplicazione della ricchezza privata in strutture orientate alla produzione della ricchezza sociale (e dunque della libertà). Se affianchiamo alla parola "Stato" – che oggi è manipolata, e fa paura a molti – la parola "Unione di Stati democratici", resta immutato l'ammonimento di Hobbes: «fuori dello Stato è il dominio delle passioni, la guerra, la paura, la povertà, l'incuria, l'isolamento, la barbarie, la bestialità. Nello Stato è il dominio della ragione, la pace, la sicurezza, la ricchezza, la decenza, la socievolezza, la raffinatezza, la scienza, la benevolenza». E oggi aggiungiamo: Il lavoro.

Ciò che è dunque assolutamente necessario è una struttura artificiale, voluta per motivi non solo economici, ma anche morali, che eviti l'attuale barbarie conseguente alla tirannia di una piccola minoranza (il Presidente Obama ha affermato che il 95% del reddito aggiuntivo prodotto dopo la crisi è andato all'1% più ricco della popolazione) e che renda possibile il lavoro come condizione per la vita libera e dignitosa e lo sviluppo della personalità umana. Il centro della proposta è la libertà. Perché dovrebbe essere un Faraone a reggere una tale struttura? Perché non potrebbe essere un sovrano democratico, in un consesso di sovrani democratici? È stato possibile nei primi decenni del dopo-guerra. Perché non dovrebbe essere possibile adesso? Non si obietti a quanto sopra sostenuto che si tratta di una prospettiva che, di nuovo, si basa su un assolutismo gnoseologico e su un fondazionismo etico, e che dunque nega i presupposti della società aperta, ecc. ecc. Al contrario. È una prospettiva che vuole porre le basi imprescindibili della società aperta. O si accetta la strada che porta a una società schiavistica e genocidaria (con quel che ne consegue a livello geopolitico) o si accetta la prospettiva della distribuzione del lavoro.

Ma allora: fissato questo obiettivo, del nuovo compromesso sociale per dare vita a una nuova forma di Stato, da dove incominciare?

18. S. Biasco, *Il futuro dell'ordine mondiale neo liberista tra trasformazione e resilienza*, cit.

12. Rivoluzionare l'immaginario costituzionale

Innanzitutto riflettendo sugli errori commessi. Che cosa ha reso possibile l'egemonia del liberismo, dell'individualismo, dell'indifferenza verso l'ingiustizia sociale? Che cosa ha reso possibile il fascino dell'autoritarismo (statale e imprenditoriale) e contemporaneamente dell'individualismo sociale, rapace e perverso? Che cosa ha reso possibile il precipitare della pluridecennale agonia dello Stato costituzionale e della sua sofisticata, seppure mai piena, autorevolezza, e, di contro, l'emergere di uno Stato rozzo, fondato sulla manipolazione ad opera di vari maghi Cipolla (il protagonista di *Mario e il mago* di Thomas Mann¹⁹)? Perché il movimento dei lavoratori ha perso il "primato morale e civile" che deteneva? Indubbiamente è stata combattuta una lotta di classe al contrario, ma la potenza di fuoco degli avversari non può spiegare tutto. Se non sapremo rispondere a queste domande e non sapremo risolvere la questione progettuale davanti alla quale ci troviamo continuerà l'angoscia e si diffonderà lo sfarinamento dei pochi residui di solidarietà sopravvissuti.

Va dunque preparato il terreno inducendo una rivoluzione dell'immaginario costituzionale. Le ipotesi tuttora circolanti di sciogliere lo Stato nella società civile composta di singoli sovrani portatori di diritti individuali, ma non di domande politiche collettive, va messa da parte al più presto, perché è il brodo di coltura di illusioni catastrofiche. Oggi tutto il bene è spostato sull'individuo, sui suoi diritti, sulla società come luogo della sovranità del "piccolo uomo" (e della "piccola donna"), sul mercato, sulle virtù imprenditrici, sulla giustizia del "caso per caso". Tutto il male, invece, sullo Stato e sui suoi organi, sulla legge, sull'uguaglianza, sulla pubblica amministrazione, sull'azione collettiva ...

Il cammino è lunghissimo, ma i costituzionalisti – recuperando il senso profondo della politica che avevano i fondatori della scuola italiana del diritto pubblico – non possono non farsi parte di un progetto di socializzazione della ricchezza prodotta dalle macchine che miri a mantenere viva l'idea secondo cui il lavoro è l'essenza del legame sociale perché non si esaurisce affatto nella semplice opportunità di ottenere un reddito, ma è anche soddisfazione, costruzione di identità e di autostima, crescita morale attraverso l'esperienza del "ben fare", opportunità di costruire relazioni Questo è il significato della affermazione costituzionale «l'Italia è una repubblica fondata sul lavoro», e dunque non possono – nel farsi parte di questo progetto, con altri e con la politica stessa – non essere quella *viva vox* che scaccia le oscurità e i fantasmi.

19. La più acuta interpretazione del fascismo, appena consolidato. Il racconto è del 1926. Come confessò Mann «Al tempo in cui la scrissi, non credevo alla possibilità di un Cipolla tedesco. Era una sopravvalutazione patriottica del mio paese», lettera citata da D. Biagi, "Mario e il mago". *Thomas Mann e Luchino Visconti raccontano l'Italia fascista*, in www.germanistica.net, 24/06/2015.

Quale futuro per la Costituzione del lavoro? Il nuovo ruolo dello Stato

Una cosa è certa. Compromesso sociale vuol dire costituzione materiale: l'esito, il costrutto di una reale attività costituente, di un *rem publicam constituere*. E della costituzione materiale non si può fare a meno. Perché ci sia una *politéia* è necessario che sia un *políteuma*; anzi *politéia* e *políteuma* sono la stessa cosa, ci diceva Aristotele duemilacinquecento anni fa. La prima cosa da evitare, nel frangente in cui siamo, è mettere mano alla costituzione formale cercando in disposizioni scritte la soluzione del problema, perché sarebbe esattamente il contrario del *rem publicam constituere*. Oggi abbiamo una costituzione formale fondata solo sullo stallo: resiste solo perché le parti sociali sono in *surplace* (come nei duelli epici di Maspes e Gaiardoni, in pista, fermi sulle loro biciclette; e in quello di Maspes con Rousseau, che durò 27 minuti). Se si rimettesse incautamente mano alla costituzione formale si disintegreerebbe quel quasi-nulla che resta del sistema politico-costituzionale italiano.

La cosa da fare, invece, è riorientare la costituzione materiale dello Stato (associazioni, formazioni sociali, corpi intermedi, scuola e università, classe politica, e soprattutto immaginario collettivo) fin da subito, per quanto si può, in vista di quel nuovo compromesso. A tal fine uno dei primi interventi dovrebbe consistere nel purificare la parola "sovranoismo", che è oggi usata in modo sommamente ambiguo. Nell'uso corrente designa l'atteggiamento contrario alla integrazione europea. Ma porta con sé un giudizio negativo sulla stessa idea di Stato. Non è possibile, qui, nemmeno sfiorare il discorso sullo Stato moderno, sul suo rapporto con la democrazia, sul concetto di sovranità. Limitiamoci a constatare che il nostro Stato sta attraversando una grave crisi di legittimazione e di mancanza di autorevolezza, dovuta a una situazione catastrofica di degrado di molte delle funzioni e degli apparati pubblici. Ma l'attenzione al problema di una sua buona manutenzione è del tutto assente, ridotta a sdegni scandalistici tanto furibondi quanto effimeri. Questa disattenzione è sostenuta dal ripudio (o meglio, dall'uso a vanvera) della parola sovranoismo. Il primo problema è dunque disambiguare questa parola e isolarne il contenuto che fa riferimento all'isolazionismo nazionalistico, per concentrare invece l'attenzione su quei contenuti che compendiano i requisiti che deve possedere uno Stato per poter essere definito tale. Problema cui si aggiungono tutti quelli comportati dalle politiche che dovrebbero curare le antiche deficienze dei nostri apparati pubblici. Deficienze che qui è inutile passare, per l'ennesima volta, in rassegna.

13. Possibili obiezioni e confutazioni

Le principali obiezioni a quanto sopra esposto possono essere due.

La prima – ammettendo che al nuovo Stato si possa arrivare in un momento di "eccitazione costituente" (da non confondere con l'eccitazione per revisioni formali) – riguarda la possibilità che il nuovo Stato possa resistere,

stabilizzarsi e durare. E ciò perché il compromesso «non regge la modifica che interviene a favore di uno dei termini del rapporto di forza che lo ha imposto». «Se è infatti inconfutabile che fu un compromesso tra le due classi fondamentali della contemporaneità quello che generò lo stato sociale [...], è altrettanto vero che lo stato sociale ha subito e subisce una continua mutilazione delle conquiste che lo avevano qualificato come tale. [...] Il compromesso socialdemocratico non ha resistito all'incremento della forza economica del capitalismo neoliberista». E «così come il compromesso non regge la modifica del rapporto di forza tra le classi, la forma di stato non regge la modifica del compromesso. La riflette». «L'esperienza novecentesca rende perciò problematica la configurazione di uno stato così forte da saper respingere le offensive del capitale qualsiasi forma abbia assunto. La rende problematica perché alla base della società resterebbe immutato il rapporto capitalistico di produzione e, con esso, la posizione dominante del capitale». Questa obiezione non chiude il discorso qualificando come impossibile o velleitaria o infondata la prospettiva di un nuovo compromesso sociale. Solo la definisce “problematica”, in quanto, con essa «riemerge [...] la questione del plus-potere di chi dispone dei mezzi di produzione. Di come ridurre l'intensità e l'estensione da parte di una opposizione che in qualche parte del mondo deve pure nascere»²⁰. Un problema, dunque, “soltanto” di strumenti, che presuppone ovviamente una forte volontà collettiva che li chieda. Simile a quella che portò al compromesso socialdemocratico. Dunque, non di un vizio logico si tratta.

Ma che cosa conferma esattamente l'esperienza novecentesca? Conferma un solo “movimento”: quello per cui né il compromesso socialdemocratico né la forma di stato da questo instaurata hanno resistito all'incremento della forza economica del capitalismo neoliberista. Ma non dimostra – né potrebbe dimostrare – che il movimento non possa prendere un'altra direzione. Che possa prendere la direzione del pendolo. Proprio questa è la possibilità che si intravede, sempre più chiaramente, in questi tempi: che l'incremento della forza economica del capitalismo neoliberista abbia condotto a un punto tale da rivelarsi – esattamente come con la crisi del '29 – autodistruttiva. Di qui non solo la necessità, ma la domanda proveniente da parti del sistema economico medesimo, di ridurre l'intensità e l'estensione del mercato selvaggio. Se questa riduzione riuscirà o meno a realizzarsi e a mantenersi dipende non solo dai rapporti di forza, ma anche dalla razionalità complessiva del sistema sociale, nella misura in cui riesca a capire che *deve* saper tenere sotto controllo le proprie, interne, tendenze autodistruttive.

Una seconda obiezione: se il mondo del lavoro si è definitivamente frantumato, qual è la leva sociale cui affidare la prospettiva ora indicata? Dobbiamo solo sperare in un sussulto di razionalità, in una rivoluzione dell'intelletto? Se la risposta è no, su quale forza sociale far leva? Qui la risposta è veramen-

20. Le citazioni sono tratte dall'articolo di G. Ferrara, cit.

te difficile, se non si crede alla forza della razionalità sistemica, che dovrebbe reagire alla prospettiva dell'autodistruzione. Non si può però non osservare che le forme del disagio – disoccupazione, precarietà, sottoretribuzione e conseguente disorientamento, disistima, disperazione – sono ormai talmente alte che possono costituire la base oggettiva di una unità del disperso mondo del lavoro e, soprattutto, del non-lavoro. Certo la base oggettiva richiede un soggetto rappresentante (per quanto plurale) che la renda “una” e capace di agire: il punto non può essere eluso, ma non può essere neanche abbozzato nella presente nota, se non ribadendo che è l'unità del rappresentante che fa essere l'unità del rappresentato. E che realizzare l'unità del rappresentante significa combattere risolutamente l'ideologismo, che mai è stato così forte e che ci ammorba tutti.

14. Conclusioni

In conclusione: se l'occupazione indotta dalla stessa necessità di installare i processi produttivi automatizzati non durerà agli stessi ritmi e con le stesse dimensioni delle fasi iniziali; se un travaso di lavoratori dall'uno all'altro segmento produttivo, analogo a quanto successe nelle precedenti rivoluzioni industriali, è oggi illusorio; se la automazione riguarda l'intero mondo del lavoro, non solo quello manifatturiero²¹; se tutto ciò è vero, perché mai l'ipotesi di un nuovo compromesso fra Stato e mercato per socializzare la ricchezza prodotta dalle macchine attraverso l'opera di uno Stato che garantisca la sopravvivenza del lavoro umano (anche di chi non potrà mai essere un mago dell'automazione) non dovrebbe essere percorribile? È certo contraddetta dallo svuotamento, già avvenuto, dei poteri dello Stato-nazione. Ma nulla impedisce – concettualmente – che tali poteri possano essere rafforzati da una unione continentale di Stati-nazione che assumesse il problema della disoccupazione strutturale come problema da affrontare con strumenti politici, e non con istituzioni soltanto omogenee e funzionali all'ordine neo-liberista, frutto di una infantile fiducia nelle presunte *douceurs d'un commerce indépendant* rispetto alla violenza della politica. Il conflitto fra automazione e lavoro ha infatti una sua propria dimensione, e un suo proprio profilo politico, continentale (il che non significa affatto, ovviamente, che sia un conflitto solo continentale). Se i processi di automazione lasciati a se stessi e le guerre commerciali conseguenti per accaparrarsi mercati ove riversare la sovrapproduzione – da un lato – e la sparizione del lavoro o il suo degrado a livello servile – dall'altro – sono il cuore che spiega l'attuale implosione del modello neoliberista, ne consegue che un nuovo compromesso sociale vede già oggi, realmente, oggettivamente, presenti i suoi due protagonisti possibili. Oggi sono come Davide e Golia, ma non è

21. A. Gianni, *op. cit.*

Mario Dogliani

detto che lo siano per sempre. Il disgregarsi della capacità di legittimazione del modello liberista lo sta dimostrando.

Dallo stato comatoso indotto dal neo-liberalismo egemone si è verificato – nella realtà effettuale – un salto che ha portato all'evidenza del conflitto. Da ciò dovrebbe derivare l'indicazione di non accodarsi alle geremiadi sulle macerie della sinistra, come purtroppo molti fanno, anche con qualche viltà. Questo conflitto attende ancora di essere compiutamente interpretato e orientato, con il che si ricostruirà una sinistra a livello politico. Solo se i difensori degli oppressi e degli scartati sapranno ritrovare la capacità di un pensiero speculativo che renda possibile la molteplicità di prospettive compossibili, che realizzi quel dialogo che non è possibile sul piano ideologico, perché le ideologie non ammettono che lotta, contrapposizione, sterile conflitto, si potrà imboccare una via d'uscita e si metterà fine a quell'insopportabile fiera delle vanità di cui sono protagonisti i ciarlieri “*soi-disant* nemici” dello *status quo*.

Studi di diritto pubblico
diretta da R. Bin, F. Cortese, A. Sandulli

Ultimi volumi pubblicati:

FABIO FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism* (disponibile anche in e-book).

SERGIO BARTOLE, ROBERTO BIN (a cura di), *Veio Crisafulli Politica e Costituzione. Scritti "militanti" (1944-1955)* (disponibile anche in e-book).

SILVIA MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo* (disponibile anche in e-book).

NADIA LA FEMINA, *Il giudice amministrativo e l'annullamento del provvedimento. Dalla tutela retroattiva al bilanciamento degli interessi* (disponibile anche in e-book).

SERENA STACCA, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo* (disponibile anche in e-book).

ANNA LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile* (disponibile anche in e-book).

ANGELA COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi* (disponibile anche in e-book).

ANNA MASTROMARINO, *Stato e Memoria. Studio di diritto comparato* (disponibile anche in e-book).

FEDERICO CAPORALE, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale* (disponibile anche in e-book).

GIUSEPPINA BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma* (disponibile anche in e-book).

TOMMASO GAZZOLO, *Essere / dover essere. Saggio su Hans Kelsen* (disponibile anche in e-book).

STEFANO ROSSI, *La salute mentale tra libertà e dignità. Un dialogo costituzionale* (disponibile anche in e-book).

RENATO IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari* (disponibile anche in e-book).

PIETRO FARAGUNA, *Ai confini della costituzione. Principi supremi e identità costituzionale* (disponibile anche in e-book).

PIERO PINNA, *La disposizione valida e la norma vera* (disponibile anche in e-book).

MONICA COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale.*

OMAR CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale* (disponibile anche in e-book).

VINCENZO FERRARO, *L'amministrazione consolare. Profili di diritto nazionale e ultrastatale* (disponibile anche in e-book).

CHIARA BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio* (disponibile anche in e-book).

ANNA LORENZETTI, *Diritti in transito*. La condizione giuridica delle persone transessuali (disponibile anche in e-book).

ANTONELLA SAU, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi*. Il caso del governo del territorio (disponibile anche in e-book).

ILENIA RUGGIU, *Il giudice antropologo*. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali (disponibile anche in e-book).

MICHELE DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi (disponibile anche in e-book).

Minima giuridica

ALDO SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo (disponibile anche in e-book).

ROBERTO BIN, *Critica della teoria dei diritti* (disponibile anche in e-book).

ANDREA GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*. L'illusione della giustizia attraverso il mercato.

ELISABETTA LAMARQUE, *Prima i bambini*. Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale (disponibile anche in e-book).

DANIELA BIFULCO, *Il disincanto costituzionale*. Profili teorici della laicità.

GIOVANNI DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*. Governo e Parlamento negli ultimi vent'anni.

ROBERTO BIN, *A discrezione del giudice*. Ordine e disordine: una prospettiva "quantistica" (disponibile anche in e-book).

Scritti di diritto pubblico

GIUDITTA MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*. La scuola "aperta a tutti" alla prova della crisi economica (disponibile anche in e-book).

CHIARA BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio* (disponibile anche in e-book).

FULVIO CORTESI, CORRADO CARUSO, STEFANO ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione (disponibile anche in e-book).

BARBARA PEZZINI, STEFANO ROSSI (a cura di), *I giuristi e la Resistenza*. Una biografia intellettuale del Paese (disponibile anche in e-book).

GIUDITTA MATUCCI, FRANCESCO RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione* (disponibile anche in e-book).

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/latuaopinione.asp



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



SEGUICI IN RETE



SOTTOSCRIVI
I NOSTRI FEED RSS



ISCRIVITI
ALLE NOSTRE NEWSLETTER

FrancoAngeli

La passione per le conoscenze