

LE COSTITUZIONI PRIMA DELLA COSTITUZIONE *

Ad Enrico, fratello perduto, sempre presente nel cuore

SOMMARIO: 1. *Introduzione. Una cesura storica: l'eredità dell'Illuminismo e le esperienze italiane pre-risorgimentali.* — 2. *Il frutto vicino e quello lontano del Risorgimento: Statuto albertino e Costituzione della Repubblica tra discontinuità istituzionale e continuità sistemica di lungo periodo.* — 3. *Un modello alternativo: la Repubblica romana del 1849. Stabilizzazione dello Statuto e crisi postbellica. La Carta del Carnaro.* — 4. *Nascita e sviluppo dell'ordinamento fascista.* 5. *Il 25 luglio 1943: Crisi e caduta del fascismo. L'armistizio e il Regno del Sud. La Repubblica di Salò. L'esperienza delle "Repubbliche partigiane". Verso l'Assemblea Costituente: le "Costituzioni provvisorie" e il referendum istituzionale.* — 6. *Le rinverdate ragioni del costituzionalismo tra mutamenti della cittadinanza, "nuovi diritti", esigenza di controllo di un diverso potere dominante: crisi delle forme tradizionali della politica ed egemonia dei mercati.* — 7. *Riepilogo e conclusioni: un bilancio (e un rilancio) dei motivi per restare insieme, a centocinquant'anni dall'Unità nazionale.* —

1. Nel giudizio di Meuccio Ruini, presidente della Commissione per la redazione della Costituzione, eletta nel giugno 1946 in seno all'Assemblea Costituente, "Formulare oggi una Costituzione è compito assai grave. Dopo le meteore di quelle improvvisate nella scia della rivoluzione francese e delle altre del risorgimento, concesse dai sovrani - tranne una sola luminosa eccezione, la costituzione romana di Mazzini, alla quale noi ci vogliamo idealmente ricongiungere - è la prima volta, nella sua storia, che tutto il popolo italiano, riunito a Stato nazionale, si dà direttamente e democraticamente la propria costituzione"¹.

* Questo lavoro è destinato agli *Studi in onore di Claudio Rossano* e riproduce - arricchendola, sia pur sobriamente, nel testo e aggiungendovi le note, che si è cercato egualmente di contenere nel numero minimo indispensabile e ai soli riferimenti bibliografici che chi scrive ha valutato come strettamente necessari a documentare e meglio intendere le affermazioni del testo - la relazione tenuta in Napoli il 26 settembre 2011, nell'ambito del ciclo di seminari introduttivi allo studio del diritto per gli studenti della facoltà di Giurisprudenza dell'Università Federico II dedicati a *La Costituzione repubblicana: l'ordinamento e il progetto dell'Unità d'Italia*.

L'intervento era stato richiesto da Massimo Villone, uno degli organizzatori (con Carmine Donisi) degli incontri, cui chi scrive è grato per l'invito e per il suggerimento del titolo.

Il tono didascalico dello scritto (che pure cerca di non eludere quelli che al suo autore sembrano essere alcuni nodi essenziali della storia costituzionale del Paese), che si è ritenuto di conservare nella versione a stampa, trova giustificazione nel tipo di pubblico - giovani all'inizio dell'avventura dello studio universitario, il che rappresenta un'esperienza fondamentale per chi la intraprende ed una svolta nella vita - per il quale le lezioni erano state, almeno in prevalenza, originariamente pensate.

Il dedicatario degli studi in onore nei quali cui appare questo lavoro ha avuto un'importanza determinante per lo sviluppo della carriera di chi scrive, essendogli stato sempre vicino - con consigli, suggestioni intellettuali e sollecitudine affettuosa - fin dall'inizio della propria ricerca, immediatamente dopo la laurea in giurisprudenza, senza che nessuno dei due perdesse di vista, nell'ovvia asimmetria del loro rapporto, che al rigore metodologico e intellettuale può ben congiungersi il piacere della conversazione ironica. Per quello che egli ha provato ad insegnarmi (pur senza essere sicuro di averne compiutamente appreso e messo a frutto la lezione) sia sul terreno dello studio del diritto pubblico e costituzionale, sia quanto al modo in cui va navigato il mare spesso pericoloso dell'accademia, gli rendo pubblicamente il mio affettuoso e vivissimo ringraziamento.

Il saggio era infine praticamente scritto, nella versione integrata, quando è venuto a mancare d'improvviso mio fratello Enrico, uomo colto e generoso e valente pediatra. Mi sia concesso perciò di dedicarlo alla Sua memoria, con aspro e doloroso rimpianto per una vita prematuramente spezzata e per le discussioni che su questo tema - che tanto Lo appassionava - avremmo ancora potuto avere, nel ricordo di una dolcezza e profondità di spirito rare, che mi mancheranno per ogni giorno ulteriore dell'esistenza in quanto manifestate da Lui, ma che porterò sempre dentro di me.

¹ *Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione*, presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 5 febbraio 1947, in www.Camera.it/Legislature/precedenti/Assemblea Costituente, ad locum, 86.

Come si vede, i Costituenti erano consapevoli del fatto che il loro lavoro non sarebbe incominciato da zero. Avevano alle spalle tutto un patrimonio di suggestioni e proposte da recuperare e realizzare, anche quando - all'atto in cui erano state enunciate - avessero dato un'impressione di sterilità².

* * *

Un rapido sguardo sulle "Costituzioni prima della Costituzione" nel nostro Paese può prendere l'avvio - per l'esigenza di fissare convenzionalmente un razionale termine *a quo* del discorso, senza risalire troppo indietro - da un momento di frattura fortemente simbolico: il 1797, quando l'estenuata Repubblica Serenissima di Venezia cede di schianto, presa per fame e stremata dal colera, alle armate napoleoniche, portatrici nella nostra penisola delle idee illuministiche, proprie appunto dell'età delle Rivoluzioni tardo-settecentesche.

Formatesi nell'osservazione di come veniva evolvendo consuetudinariamente la costituzione inglese tra fine Seicento e Settecento, sistemate teoricamente da Montesquieu e da altri filosofi europei, concretamente realizzate infine nelle Costituzioni degli Stati americani e poi nella Dichiarazione di indipendenza e nella Costituzione degli Stati Uniti, dopo questo lunghissimo viaggio esse ritorneranno in Europa³.

L'art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 scolpirà dunque che: "Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha una costituzione"⁴.

Fra quelle del cosiddetto "triennio giacobino", si ricordano generalmente di più la Costituzione di Bologna del 1796⁵ e soprattutto il progetto del Comitato di Legislazione presieduto da Francesco Mario Pagano per la Repubblica Partenopea del 1799, finita nel sangue della repressione borbonica, aiutata dalle bande della Santa Fede del cardinale Ruffo.

Su di essa grava il severo giudizio di astrattezza di Vincenzo Cuoco nel *Saggio storico* dedicato a ricostruire questa esperienza, convinto com'era l'intellettuale molisano che le Costituzioni, come gli abiti al corpo, devono adattarsi alla struttura sociale dei popoli che le esprimono. I giacobini napoletani avevano dunque, secondo lui, commesso l'errore di importare dalla Francia un "vestito" di principi e forme organizzative non

² Una periodizzazione della storia costituzionale italiana vicina a quella adottata nel presente lavoro, nel quale chi scrive ha peraltro ricompreso anche accenni alle esperienze costituzionali che furono matrice o seguito di quella fascista del 1922 - 1943 e alle fuggevoli "repubbliche partigiane" dell'ultima fase della Resistenza, si deve ad A. PIZZORUSSO, *Le "stagioni" della Costituzione*, in www.politicainsieme.it, 25. 1. 1995. Si veda di recente, per una più classica - ma non elusiva - scansione temporale e un giudizio di sintesi, S. CASSESE, *L'architettura costituzionale italiana: dall'Unità ai nostri giorni*, testo della Gaetano Salvemini honorary lecture, tenuta il 20 settembre 2011 all'Istituto italiano di cultura di New York, anticipato dal *Corriere della Sera* del giorno precedente, col titolo *Così le nostre due Costituzioni hanno disegnato un'Italia debole*: per l'A., lo Statuto albertino "lasciò indeterminate troppe scelte, rendendo così possibili diversi esperimenti politici e governi di tipo oligarchico, liberal-democratico e fascista", mentre "la Costituzione del 1948, a sua volta, promise troppo e realizzò troppo poco, lasciando che la costituzione vivente seguisse un percorso ben diverso da quello previsto dalla Costituzione formalmente vigente".

Molto più proiettato sul lungo periodo può invece essere lo spettro di osservazione e di analisi degli storici di professione, ad esempio in opere come quella di G. GALASSO, *Potere e istituzioni in Italia. Dalla caduta dell'Impero romano ad oggi*, Torino, 1974.

³ "Si potrebbe dire che il costituzionalismo inglese è stato importato nell'Europa continentale non attraverso la Manica ma attraverso l'Atlantico, cioè con le costituzioni d'oltre Oceano": così G. MORBIDELLI, *La Costituzione*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, III ed., Torino, 2009, 37, alle cui pagine si rinvia per un documentato percorso storico e teorico-generale in argomento. Si veda inoltre, per un'ampia e affascinante ricostruzione in tema, anche l'imprescindibile contributo di G. FERRARA, *Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006.

⁴ A proposito delle letture stratificate in ordine a questo fondamentale articolo - tanto *Sull'attualità della separazione dei poteri*, quanto sul catalogo dei diritti - recenti rassegne (che evidenziano il passaggio da una lettura assiologica e rigida del tema ad una più realistica e flessibile, in termini di distribuzione di competenze funzionali tra organi cooperanti e di bilanciamento tra diverse pretese soggettive) sono quelle di M. TROPER, nel saggio di cui al primo corsivo e in *L'interpretazione della Dichiarazione dei diritti. L'esempio dell'art. 16*, entrambi in ID., *Per una teoria giuridica dello Stato*, a cura di A. Carrino, Napoli, 1998, rispettivamente 215 ss. e 247 ss.

⁵ A. BARBERA, *La prima Costituzione italiana: la Costituzione di Bologna del 1796*, in *Clio, rivista trimestrale di studi storici*, 2/1998, 79 ss. Si veda peraltro anche, per l'approfondimento di un episodio geograficamente "minore" dell'epoca, lo studio di G. GRASSO, *Un itinerario di storia costituzionale. La Comunità Calitiana tra la Repubblica ligure e Napoleone (Gli anni 1798 - 1799)*, Savona, 1998, che non si limita peraltro a rievocare gli eventi che interessarono la comunità locale di Calizzano - nella Val Bormida - nel periodo narrato dall'Autore, ma vi premette altresì acute indicazioni critico-metodologiche di storia costituzionale di carattere più generale, proprio a partire dal giudizio complessivo di scarsa originalità dei nostri testi dell'epoca formulato da Vincenzo Cuoco, di cui si tratta *amplius* alla nota che segue.

idoneo a rivestire il corpo - insomma, alla cultura tradizionale - del popolo di quello Stato meridionale. Il documento però, assieme ai principi dell'89 e ai diritti fondamentali "borghesi", lascerà in eredità specifica al futuro almeno il corpo degli Efori, custodi della Costituzione e quindi fra gli "antenati" della nostra Corte Costituzionale⁶.

2. Rifluito nella sconfitta questo clima, incomincia la Restaurazione, suggellata dal Congresso di Vienna (1815). L'Italia, vivente da secoli nelle generose utopie dei suoi letterati e filosofi, è però nella concreta realizzazione solo "un'espressione geografica", come dirà - in una lettera dei suoi ultimi anni di vita ad un ambasciatore - il cancelliere austriaco Principe di Metternich⁷. Gli ideali unitari restano così per un trentennio affidati ai moti carbonari, alla cospirazione senza popolo, alla "rivoluzione passiva" e ai suoi fallimenti⁸. La scena cambia nel 1848, anno della "primavera dei popoli europei"⁹.

Carlo Alberto di Savoia - Carignano, per prevenire e scongiurare soluzioni istituzionali più radicali, altrove già strappate, "concede" (in realtà di malavoglia, come i lavori preparatori sono chiari nel sottolineare) lo Statuto del Regno sardo-piemontese: una carta breve, moderata, di compromesso tra gli interessi della monarchia e

⁶ I testi costituzionali del periodo sono raccolti in *Le Costituzioni italiane 1796 - 1799*, a cura di M. d'Addio, C. Ghisalberti, G. Negri, S. M. Sechi, F. Sofia, Roma, 1993. Sul variegato repertorio di idee e movimenti che animarono questo periodo, si vedano - tra gli altri - C. GHISALBERTI, *Le Costituzioni giacobine (1796 - 1798)*, Milano, 1957 e - per cenni - ID., *Storia costituzionale d'Italia (1849/1948)*, Roma - Bari, 1974, 1 ss.; C. ZAGHI, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino, 1986; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana, Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, 1989, 303 ss.; G. GALASSO, *Il triennio 'giacobino' in Italia*, in *La Repubblica napoletana del Novantanove. Memoria e mito*, Napoli, 1999, 25 ss.; A. M. RAO, *Mito e storia della Repubblica Napoletana*, ivi, 39 ss.; *La Repubblica Napoletana. Diari, memorie, racconti*, a cura di M. Battaglini, Milano, 2000. Più di recente, M. FORMICA, *Le Repubbliche giacobine*, in *Almanacco della Repubblica. Storia d'Italia attraverso le tradizioni, le istituzioni e le simbologie repubblicane*, a cura di M. Ridolfi, Milano, 2003, 19 ss.; A. DE FRANCESCO, *1796, o il Direttorio in Italia*, in *L'Acropoli*, 2008, 397 ss.; A. TRAMPUS, *Storia del costituzionalismo italiano nell'età dei Lumi*, Roma - Bari, 2009; S. J. WOOLF, *Il Risorgimento italiano*, trad. it., nuova ed. (da cui si cita), Milano, 2010, 225 ss. Su Pagano - teorico di scienze criminalistiche sulle orme di Beccaria, avvocato penalista e al tempo stesso autore teatrale, come all'epoca accadeva spesso agli intellettuali progressisti e che sul piano politico era un moderato, rimasto a lungo convinto che la monarchia borbonica potesse aprirsi a riforme - si veda il testo della pregevole relazione dedicatagli da L. FIRPO, nel convegno "Gli intellettuali napoletani dall'Illuminismo riformatore alla rivoluzione del 1799" (Napoli, Istituto italiano per gli Studi filosofici, 22 maggio 1982), pubblicata in seguito come introduzione ai *Saggi politici (1791 - 1792)* dell'A., Napoli, 1993 e - a cura di A. Gargano - in una *plaque* a sé stante ed in una collana in cui, sempre a cura del medesimo, sono altresì apparsi, nello stesso anno (1998), anche la *Cronologia della Repubblica Napoletana* e il *Progetto di Costituzione della Repubblica napoletana del 1799*; su di esso, tra i molti, C. AMIRANTE, *La Costituzione paganiiana del 1799: l'eredità illuministica napoletana e il costituzionalismo italiano del secolo XVIII*, in *Critica del diritto*, 2004, 1/3, 272 ss.; V. FERRARI, *Il progetto costituzionale della Repubblica napoletana del 1799*, in *www.ichrpi.it*, s.i.d.

Sui precedenti storici dell'attuale controllo di costituzionalità, si veda J. LUTHER, *Idee e storie di giustizia costituzionale nell'Ottocento*, Torino, 1990 (sull'Eforato, in particolare, 29 ss.). Per la visione di V. CUOCO, *Saggio storico sulla Rivoluzione di Napoli* (testo del 1806), a cura di P. Villari, Milano, 1999, si leggano ad esempio i seguenti passi: "Le idee della rivoluzione di Napoli avrebbero potuto esser popolari, ove si avesse voluto trarle dal fondo istesso della nazione. Tratte da una costituzione straniera, erano lontanissime dalla nostra; fondate sopra massime troppo astratte, erano lontanissime da' sensi, e, quel ch'è più, si aggiungevano ad esse, come leggi, tutti gli usi, tutt'i capricci e talora tutt'i difetti di un altro popolo, lontanissimi dai nostri difetti, da' nostri capricci, dagli usi nostri. Le contrarietà ed i dispareri si moltiplicavano in ragione del numero delle cose superflue, che non doveano entrar nel piano dell'operazione, e che intanto vi entrarono", sicché, poco più avanti: "... Se mai la repubblica si fosse fondata da noi medesimi; se la costituzione, diretta dalle idee eterne della giustizia, si fosse fondata sui bisogni e sugli usi del popolo; se un'autorità, che il popolo credeva legittima e nazionale, invece di parlargli un astruso linguaggio che esso non intendeva, gli avesse procurato de' beni reali, e liberato lo avesse da que' mali che soffriva; forse (...) noi non piangeremmo ora sui miseri avanzi di una patria desolata e degna di una sorte migliore" (cap. XV, ivi, 144 ss.). Per la metafora ricordata nel testo, in particolare, si legga: "Le costituzioni sono simili alle vesti: è necessario che ogni individuo, che ogni età di ciascun individuo abbia la sua propria, la quale, se tu vorrai dare ad altri, starà male", in *Frammenti di lettere a Vincenzio Russo*, ivi, *Appendice*, 319.

⁷ Lo ricorda fra gli altri - e proprio per segnalare in negativo il punto da cui si diparte l'opposta dinamica unitaria - F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica. Un profilo dal 1946 ad oggi*, Roma, 2007, 18 s.

⁸ Sul maggiore ispiratore di questa stagione, che avrà poi un effimero - almeno nell'immediato - seguito istituzionale nella Repubblica romana (sulla quale *ultra* nel testo), si vedano ad esempio R. SARTI, *Giuseppe Mazzini e la tradizione repubblicana*, in *Almanacco...*, cit., 57 ss.; S. J. WOOLF, *Op. cit.*, 431 ss.

⁹ Sul piano della ricostruzione critica degli eventi storici generali di questa fase, può vedersi ancora S. J. WOOLF, *Op. cit.*, 530 ss. Su quello specifico della storia costituzionale, si leggano N. CORTESE, *Le Costituzioni italiane del 1848 - 1849. In appendice: Le Costituzioni francesi e belga del 1830 - 1831 e del 1848*, Napoli, 1945, contributo del grande storico ad illuminare le radici del dibattito costituente alle origini del Risorgimento italiano nel momento della ripresa democratica che andava preparandosi alla fine della seconda guerra mondiale; C. GHISALBERTI, *Dall'Antico Regime al 1848*, Roma - Bari, 1974.

quelli borghesi, fondata inoltre sulla legittimazione ideale che la religione cattolica fornisce alla corona; lo Stato è infatti confessionale, con solo una cautissima apertura a “culti ammessi” di diversa natura¹⁰.

Sul modello delle contemporanee esperienze francesi del 1814 e del 1830, peraltro già superate in patria, nonché di quella belga (di quest’ultima qualcuno dice che lo Statuto è la semplice traduzione nella nostra lingua), nasce insomma una monarchia limitata, col potere diviso tra il Re (che nomina il Senato e i magistrati e il cui Governo, che non ha propria autonomia ed evidenza, è pure da lui nominato e revocabile) e la Camera dei Deputati, che invece è eletta, ma da un corpo di cittadini selezionato censitariamente, ovvero per il possesso di una formazione culturale superiore, condizione all’epoca pochissimo diffusa¹¹.

Vi sono previsti i classici diritti dell’età borghese, tuttavia non sottratti alla revisione, come tendenzialmente accade (quantomeno con riferimento al loro nucleo essenziale) in Costituzioni rigide come quella nostra attuale, bensì limitabili all’occorrenza con semplice legge ordinaria, atto che del resto risulta dal concorso della volontà di tre organi, cioè le due Camere e il Re, attraverso la sua “sanzione”, necessaria perché venga definitivamente approvato.

La flessibilità dello Statuto (che nel 1861 viene esteso all’Italia unita - senza però ancora Venezia, Mantova e Roma - dopo l’impresa dei Mille e i plebisciti di annessione nei territori degli antichi Stati italiani, continuando il Re a denominarsi Vittorio Emanuele II e non ricominciando daccapo nemmeno la numerazione delle legislature¹²), pur se in realtà problematica¹³, è però in questo momento una risorsa, giacché consentirà una lenta evoluzione in senso parlamentare del Governo, che via via si consoliderà nel tempo e dipenderà sempre di più dalla fiducia della Camera elettiva.

In realtà, nell’arco della vita statutaria, non si avrà mai un vero governo parlamentare (restando dunque esso *pseudo- parlamentare*), per le forti ingerenze di “prerogativa” del Re in affari essenziali agli interessi dinastici - come la politica estera e la difesa - e perché per lunghi periodi il Parlamento resterà congelato (tecnicamente “in proroga”) e quindi depotenziato, quanto al pratico esercizio delle sue attribuzioni¹⁴.

Se Cavour fosse vissuto più a lungo, avrebbe forse dato vita ad un governo di gabinetto sul modello inglese, con un forte primo ministro, tale perché *leader* della maggioranza parlamentare, in grado di dirigere armonicamente Esecutivo e Parlamento.

Anche all’inizio della vita effettiva della Costituzione repubblicana fu in realtà così per un breve momento, con De Gasperi *leader* della Democrazia Cristiana e Presidente del Consiglio, dopo la vittoria schiacciante alle prime elezioni successive alla Costituente, il 18 aprile 1948.

Il primo però scomparve quasi subito dopo l’unità, mentre le fortune del secondo declinarono a seguito della sconfitta del progetto di legge elettorale maggioritaria (dagli avversari detta “legge truffa”), che avrebbe consolidato, se avesse avuto successo, un modello di funzionamento bipolare della democrazia italiana, costringendolo a lasciare forzatamente spazio a uomini più giovani e infine anche lui morendo nel natio Trentino.

¹⁰ Per una sintetica illustrazione recente del suo contenuto e dei caratteri essenziali, si veda I. SOFFIETTI, *Statuto albertino*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, XV, Torino, 1999, 107 ss. La più ampia e celebrata - oltretutto assai vivacemente scritta - *Storia costituzionale del Regno d’Italia* ad esso contemporanea, in realtà limitata al primo cinquantennio (1848 - 1998) della sua storia, si deve peraltro a G. ARANGIO RUIZ ed è stata ristampata a Napoli, 1995, con presentazione di L. ELIA e introduzione di L. CARLASSARE, a tacere dei Commentari, il più noto dei quali è - come si sa - firmato da F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, Torino, 1909 (anche se materialmente steso in parte dal secondo, dopo la scomparsa del primo).

¹¹ Un esame comparato delle leggi elettorali italiane - e in parte della legislazione c.d. “di contorno” - in successione storica, dalle origini dello Statuto albertino alle leggi elettorali che precedono quella vigente, può essere condotto a partire dai testi normativi (e delle relative introduzioni dottrinali di loro analisi) raccolti nel volume *Le grandi leggi elettorali italiane 1848 - 1993*, a cura di M. d’Addio, C. Ghisalberti, F. Lancheater, G. Negri, F. Perfetti, F. Sofia, L. Tentoni, Roma, 1994.

¹² Il rilievo è costante negli studi in argomento. Per tutti, basterà qui ad esempio il rinvio a C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale...*, cit., 101 e ad A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quad. Cost.*, 2011, 1.

¹³ Un esame delle discussioni in materia, nella dottrina dell’epoca e negli studi di storia costituzionale a noi contemporanei, è condotto da S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall’Unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, 1995, 3 ss.

¹⁴ Tra i molti, U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 433 ss.; S. MERLINI, *Op. cit.*, 25 ss.; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana (1848 - 2001)*, Roma, 2001, 67 ss.; G. DI COSIMO, *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 2.

Un altro elemento di continuità tra regno sabauda e vita repubblicana è dunque nel carattere in ogni caso frammentato e nella struttura del sistema politico, che implica governi non monopartitici, ma di coalizione e pertanto caratterizzati da continue negoziazioni tra interessi disomogenei, sia pure in contesti molto diversi (essendo il secondo dopoguerra caratterizzato non più da partiti parlamentari di notabili, ma da forze organizzate di massa, come lo era già stato del resto anche prima, seppur in un contesto autoritario e di monopolio del consenso, il partito nazionale fascista)¹⁵.

Cavour, espressione di un centrodestra moderato, aveva dato vita con Rattazzi, capo della Sinistra parlamentare, al “connubio”, caratterizzato dall'emarginazione - con un “taglio delle ali” - nei confronti degli elementi della Camera subalpina non disponibili a formare la maggioranza di sostegno ai governi¹⁶.

Depretis, che si era accordato con Minghetti, il quale sperava di succedergli, animerà a sua volta per un lungo periodo il cosiddetto “trasformismo”¹⁷.

¹⁵ La tematica del sistema dei partiti, nel loro intreccio coi sistemi elettorali e con le dinamiche delle forme di governo, è centrale per uno studio realistico del diritto costituzionale nella sua effettività, che oltretutto va necessariamente indagato in un incrocio di strumenti e di discipline che si collocano tra diritto pubblico, scienza e sociologia politica. In questo senso può dirsi che studiosi di età liberale aperti all'apprezzamento dell'influenza del dato storico-sociale, come ad esempio fu Giorgio Arcoleo, celebrano oggi una vittoria postuma sui seguaci della “rivoluzione orlandiana” nella ricostruzione del diritto pubblico (per il primo, si veda M. FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, in *Quaderni Fiorentini per la storia della cultura giuridica*, 1986, 355 ss.; per il secondo e la diffusione del suo metodo, G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980; su entrambi, si veda T. E. FROSINI *Giorgio Arcoleo. Un costituzionalista in Parlamento*, che è l'*Introduzione a G. A. - Discorsi parlamentari*, Bologna, 2005, 7 ss. dell'estr.). Ricostruzioni più complessive sulla scienza giuspubblicistica del periodo sono in M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Arch. Giur. F. Serafini*, 1/ 1963. 3 ss.; *I giuristi e la crisi dello Stato liberale fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, 1986; *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla Repubblica*, a cura di A. Schiavone, Roma - Bari, 1990; S. SICARDI, *La scienza costituzionalistica italiana nella seconda metà del XIX secolo*, in *Diritto e Società*, 1999, 635 ss.

Per un'analisi dell'evoluzione storica del rapporto tra partiti (prima esclusi, poi progressivamente legittimati e, specialmente nelle esperienze totalitarie, incorporati nell'organizzazione statale) e ordinamenti giuridici è ancora di notevole interesse la lettura di un contributo risalente proprio del dedicatario di queste pagine, cioè C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972. In tempi più recenti, è dato registrare anche da noi un palesarsi della crisi del partito c. d. “di massa”, l'emersione del c. d. “partito personale” - a proposito del quale possono appunto leggersi M. CALISE, *Il partito personale*, Roma - Bari, 2000 e poi ID., *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma - Bari, Laterza, 2010 - il deperimento della tradizionale c.d. “militanza” e lo sviluppo invece di una partecipazione politica svolta attraverso i cc. dd. *social networks*. Sull'intreccio in Italia tra metamorfosi - in tempi a noi prossimi - del sistema dei partiti in tal senso e mutamenti della forma di governo, anche per l'influsso di fattori interni e internazionali, si vedano, per tutti, S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma - Bari, 1998; F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, 2005 e i saggi raccolti in T. E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, 3ª ed. ampliata, Torino, ampliata, 2008. Gli Autori appena richiamati prendono atto del manifestarsi della fenomenologia sociopolitica accennata, dell'intervenuta, elevata verticalizzazione della *leadership* attualmente presente nel sistema e della pretesa sempre più forte da parte dell'elettorato ad effettuare un'investitura diretta degli Esecutivi, ad ogni livello territoriale, teorizzando perciò il palesarsi della c. d. “forma di governo neo-parlamentare”, che peraltro (contrariamente a quanto essi ritengono) è un'esperienza non ancora sufficientemente stabilizzata, né in Israele dove era stata originariamente introdotta e poi mutata, né in Italia e perfino nemmeno nel modello britannico, pur assunto a paradigma da tale corrente di studiosi (vedi anche *ultra*, nota 18).

I più recenti contributi monografici che riepilogano questa problematica non semplice sono dovuti a M. PALMA, *Dal sistema elettorale alla forma di governo*, Bari, 2011 e a E. COLARULLO, *La rappresentanza politica e le forme di governo*, Torino, 2012.

¹⁶ Osserva G. CAROCCI, *Storia dell'Italia moderna. Dal 1861 ai giorni nostri*, Roma, 1995, 13 s. che “La conclusione del Risorgimento è stata un successo luminoso per la conseguita indipendenza nazionale e le sue istituzioni liberali. Essa però si presta anche a due considerazioni. La prima è che l'emarginazione dei democratici attuata da Cavour, (...) creava un pericoloso vuoto politico sulla sinistra dello schieramento moderato che appoggiava il governo (...). La seconda considerazione muove dalla considerazione che l'unità avvenne cacciando i sovrani del vecchio regime”, tra i quali era il papa. Orbene, a parere (qui condiviso) dell'A., il rifiuto allora mostrato - da parte della Chiesa - nei confronti di una soluzione del problema italiano che non ne salvaguardava il potere temporale “ creò sulla destra delle forze di governo un vuoto politico, simmetrico a quello che abbiamo notato sulla sua sinistra”, aggiungendo che “il vuoto sulla destra era ben più pericoloso perché la Chiesa aveva l'appoggio dei contadini e della stragrande maggioranza del Paese”. Tale dinamica originaria del processo di unificazione (che in sostanza emarginò le opposizioni radicalizzandole, senza che fosse allora ritenuto possibile legittimarle) contribuire in sostanza a spiegare l'assenza di un'evoluzione bipolare del sistema partitico, del tipo di quella che in Inghilterra produsse ad esempio la divisione tra *Whigs* e *Tories*, poi soppiantata dalla dialettica tra *Laburisti* e *Conservatori*, viva fino ai tempi recentissimi, nei quali sembra peraltro andare anch'essa in crisi di fronte all'emersione - parlamentare e quindi governativa - di forze politiche organizzate intermedie, minori e tuttavia determinanti.

¹⁷ “Se il trasformismo inteso in senso etico (o addirittura come dato antropologico) ha un significato soprattutto polemico, e non aiuta molto a capire la storia italiana, il trasformismo inteso nel senso ‘sistemico’ appena descritto si rivela invece una chiave utile per leggere la vicenda politica nazionale in un'ottica di lungo periodo”: così G. SABBATUCCI, voce *Trasformismo*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, VIII, Roma, 1998, 658 ss. (la citazione ivi, 663) oggi reperibile anche sul *web*, al sito *ww.Treccani.it*, par. 4. La voce, qui richiamata per necessità di sintesi in luogo di un'ampissima letteratura, riassume criticamente in poche pagine un tema caro all'A., che vi ha dedicato diversi contributi ben più ampî (si veda ad esempio, per lo sviluppo della tesi appena ricordata, ID., *Il trasformismo come sistema*, Roma - Bari, 2003), ma che anche qui discute quelli di storici e politologi, italiani e stranieri, che hanno analogamente

Anche i governi della Repubblica sono peraltro stati e rimangono di coalizione e precisamente sono rimasti imperniati - per una fase di assai ampia durata - su un Centro inamovibile, di ispirazione cattolica, che teneva fuori dal gioco di maggioranza le ali estreme (neofascisti e monarchici a destra, comunisti a sinistra), scegliendo di volta in volta tra le altre forze minori - dopo le elezioni - gli alleati di governo e solo verso la fine della prima fase della vita della Repubblica cedendo forzatamente la presidenza del Consiglio, prima al repubblicano Spadolini e in seguito al socialista Craxi.

All'inizio degli anni Novanta del Novecento - dopo il crollo del sistema imperniato attorno al socialismo sovietico, l'intensificarsi e l'approfondirsi del processo di unificazione europea, "Tangentopoli" e le inchieste cosiddette di "Mani Pulite" - una nuova legge elettorale non più totalmente proporzionale, come in precedenza, anzi tale solo per la minor parte dei seggi assegnati è stata propiziata dall'apertura della Corte Costituzionale alle richieste di un vivace movimento referendario che mirava all'abrogazione della normativa precedente, il che la sua giurisprudenza aveva fino ad allora negato che fosse possibile.

Questa circostanza ha favorito un cambiamento del sistema politico quanto agli attori e al modo di funzionare e ha determinato in tal modo l'avvio di un bipolarismo, benché poco maturo ed eccessivamente conflittuale, con alternanza periodica al governo del Paese, inedito sino ad allora - come si diceva - per la nostra esperienza.

Ebbene, la logica coalizionale di sostegno agli Esecutivi è tuttavia restata viva anche in tali mutate condizioni, come dimostrano per i tempi più recenti anche le vicende dei governi Prodi e Berlusconi¹⁸.

Questo assetto ha costituito la ragione ultima della sempre rilevata instabilità del Governo, prima ancora della debolezza formale dei suoi poteri, che pure è un altro dato permanente nell'arco lungo della nostra

investigato questo fenomeno politico singolare (italiano, ma ispirato anche alla teorizzazione da parte del Guizot del *juste milieu*), nonché le varianti di senso assunte nel corso del tempo dalla parola: quella che rinvia al suo specifico concretarsi storico con Depretis, quella che identifica una polemica ideologica - e addirittura, per taluno, riferibile a un carattere antropologico italiano - quella infine ed appunto sistemica, che - come viene ricordato nel testo - viene fatta risalire, quanto ad origini, al "connubio" cavouriano. Intorno alle differenze, sul punto, tra l'esperienza appena ricordata, indispensabile alla legittimazione e "normalizzazione" di spinte diverse presenti alle origini dell'Unità, rispetto alla politica depretisiana, si veda G. GALASSO, *Potere e istituzioni...*, cit., 222 ss.

¹⁸ Se studi risalenti ed ormai classici hanno progressivamente introdotto la consapevolezza di quanto tale aspetto sia cruciale - solo indicativamente, ma in modo imprescindibile, si vedano almeno L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 634 ss.; G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973; P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1974; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, V ed., Roma - Bari, 1988, cit.; L. VENTURA, *Il governo a multipolarità disuguale*, Milano, 1988 - si dispone peraltro anche di un corposo studio monografico sul tema, condotto nel mutato (anche per effetto dell'intervenuto cambiamento delle convenzioni costituzionali) assetto partitico e costituzionale materiale: R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, cui sia permesso aggiungere - per chi ne ritenesse utile la consultazione - il nostro "Il governo di coalizione" rivisitato, in *Scritti in onore di G. Ferrara*, III, Torino, 2005, 195 ss. ed ancora almeno L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?* e S. MERLINI, *I partiti e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, entrambi in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura del secondo, Firenze, 2009, 5 ss.

A proposito della continuità e/o della discontinuità - e in particolare della lettura di tale dinamica in senso formale o sostanziale, a seconda delle sensibilità culturali degli scrittori - nel corso dei passaggi storici essenziali della nostra storia costituzionale (quindi nella successione tra Regno di Sardegna e Regno d'Italia e poi tra questo e la Costituzione della Repubblica), la bibliografia è tanto copiosa che sarebbe ultroneo richiamarla qui. Si vedano comunque i rinvii alla dottrina di età statutaria e alla storiografia a noi contemporanea di A. BARBERA, *Fra governo parlamentare...*, cit., 35, nota 3 e la discussione riepilogativa che dell'intera questione svolge S. LABRIOLA, *Storia della Costituzione italiana*, Napoli, 1995, *passim* (per la tesi di questo A., si veda *ultra*, nota 24). Di "sostanziale continuità, pur con l'intersecarsi di significative cesure", parla oggi G. DE VERGOTTINI, *Italia: Società e Stato. L'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, in *Primo convegno dell'associazione "Almae matris emeriti"*, Bologna, 3 maggio 2011, 1 dell'estratto. L'A. identifica in particolare la maggiore discontinuità nel nuovo formato del sistema politico - rispetto alla struttura storica la cui *ratio* è stata evidenziata nella nota precedente - evoluzione a sua volta propiziata dall' "abbandono della esclusività del principio proporzionale nella legislazione elettorale nel 1993, sostituito da un maggioritario corretto" e foriera di un "primo tentativo problematico di bipolarizzazione con alternanza. Egli sottolinea inoltre l'accoglimento e la diffusione di una "concezione dei diritti fondamentali orientati dal principio di eguaglianza sostanziale e da una forte connotazione solidaristica" come ulteriore indice "significativo" di "completa rottura col passato". G. DI COSIMO, *Sulla continuità...*, cit., 1, vede invece "uno dei fattori di continuità" nel "mancato rispetto delle previsioni relative ai poteri". Per una più ampia rivisitazione del dibattito in merito degli storici successivo al 1989 (anno visto a sua volta come data di avvio di un nuovo corso della vita europea e mondiale e che è perciò alla radice anche dei nostri sviluppi nazionali più recenti, il che li ha condotti appunto ad interrogarsi nuovamente sul nesso tra momenti di continuità e fasi di cesura nello sviluppo civile, sociale e istituzionale del Paese) si veda A. GIOVAGNOLI, *Storia d'Italia, storia della Repubblica. Le interpretazioni e le discussioni storiografiche* in *Almanacco...*, cit., 173 ss.

storia costituzionale, cui un ordine del giorno fatto approvare da Tomaso Perassi alla Costituente aveva invano - come si è visto in seguito - provato a rimediare¹⁹.

3. Torniamo però alla storia del Risorgimento. Se quello introdotto dallo Statuto albertino è un modello di Carta moderata, pressoché contemporaneo ad esso è un progetto alternativo: quello della Repubblica romana del 1849²⁰.

Per un brevissimo periodo anteriore, Pio IX aveva suscitato, appena eletto al sacro soglio, speranze di guidare una possibile Confederazione di Stati italiani sotto la sua presidenza, che mirasse all'obiettivo dell'unità nazionale: così aveva prefigurato ad esempio Vincenzo Gioberti nel *Primato morale e civile degli Italiani*, ma tale attesa era davvero larga²¹.

Il Papa si atteggiava a liberale, aveva concesso una Costituzione, incominciato a riformare lo Stato Pontificio. L'assassinio del suo primo ministro Pellegrino Rossi troncò del tutto il discorso. Pio IX fuggì a Gaeta, ospite dei Borboni, mentre a Roma si insediava un governo democratico.

Quella romana è stata definita, da un recente romanzo storico, "La Repubblica di un solo giorno"²², perché la Costituzione ne venne proclamata il giorno stesso in cui i Francesi irrompevano in città per ristabilire sul trono di Pietro la sovranità dell'ultimo successore in carica. Lo Stato pontificio finirà solo più tardi, nel 1870, nel contesto del compimento dell'Unità. Solo pochi anni prima, nel 1866 Venezia era tornata alla madrepatria²³.

Ne nascerà un'autoesclusione del Papa nei suoi palazzi, sanata unicamente nel 1929 coi Patti Lateranensi, che per molto tempo priverà il Regno del sostegno dei cattolici, tornati alla politica, superando il precedente veto della Santa Sede, solo dopo prudenti partecipazioni alla vita municipale e - sul piano nazionale - soltanto a partire dalle elezioni della Camera del 1912 (dopo il "patto Gentiloni" coi giolittiani, che fecero ad essi posto nelle loro liste).

La creatura del triumvirato mazziniano fu dunque un bimbo morto in culla? Forse, a valutare gli eventi nell'immediato; ma in realtà - figlia di un'Assemblea Costituente, nonché fondata com'era sul principio della sovranità popolare e su diritti e doveri proclamati come collegati in modo stretto - ispirerà all'evidenza (si ricordi il giudizio di Ruini richiamato all'inizio) la nostra Costituzione vigente.

Lo Statuto albertino, il testo tra i due "vittoriosi" in quel momento, accompagnò dunque l'intera vita unitaria in regime monarchico, fino alla fine della seconda guerra mondiale²⁴.

¹⁹ Si evita di proposito ogni riferimento bibliografico al tema della *governabilità* e alla storica debolezza degli strumenti formali destinati a sostenerla, giacché una rassegna critica - anche solo superficiale - della letteratura disponibile su questo profilo riempirebbe verosimilmente un corposo numero di pagine e non semplicemente una breve nota riepilogativa. Ricostruzioni recenti della storia costituzionale nazionale essenzialmente incentrate sull'analisi di tale aspetto sono in ogni caso quelle in precedenza richiamate di R. MARTUCCI e di F. BONINI, dove potranno trovarsi ulteriori rinvii. Recentemente, peraltro, anche S. CASSESE, *Così le nostre due Costituzioni...*, cit., ha osservato che "il filo rosso che collega le due Costituzioni (spezzato dall'interludio del 'ventennio' fascista) è dato dalla debolezza e dalla breve durata degli esecutivi".

²⁰ Si veda di recente, sul piano della ricostruzione storica, G. MONSAGRATI, *La Repubblica romana del 1849*, in *Almanacco...*, cit., 84 ss.; il testo della Costituzione che qui si tiene presente è in *Le Costituzioni inattuata*, a cura di M. D'Addio e S. Simoni, 3 ss. (cenni di commento ivi, VII ss. e anche 3 s.). Il resoconto di una discussione tra autorevoli studiosi circa il giudizio da dare sul testo di ispirazione mazziniana è in V. FROSINI - C. GHISALBERTI, *Le premesse del nostro ordinamento parlamentare. Siamo figli della Repubblica Romana*, ne *Il Giornale*, 14 settembre 1974. Più in generale, torna qui utile il richiamo di U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., la cui opera è intesa nel complesso a sottolineare i limiti della tradizione liberale italiana, approdata all'unità nazionale più tardi di altre esperienze europee e per la quale l'A. parla inoltre di approdo ad uno statocentrismo indebolito (ivi, 231 ss.). Una notevole panoramica su *Le idee costituzionali della Nazione tra primo e secondo Risorgimento* si deve a C. DE FIORES e si legge in www.costituzionalismo.it, 3/2010.

²¹ Per una ricostruzione storica di tali eventi, si veda tra i molti S. J. WOOLF, *Op. cit.*, 485 ss.

²² U. RICCARRELLI, *La Repubblica di un solo giorno*, Milano, 2011.

²³ Per riavere Trieste - di cultura italiana anche in età asburgica, annessa nel 1918 e dopo la seconda guerra mondiale occupata prima dai titini, quindi territorio ad amministrazione anglo-americana - occorrerà invece attendere l'ottobre 1954, mentre Fiume, unita al Paese dopo il primo conflitto bellico e jugoslava dopo la fine del secondo, resta tuttora croata, col nome di Rijeka; sorte analoga ha avuto Zara, benché storicamente sempre vicina a Venezia e oggi, in croato, denominata Zadar.

²⁴ Si vedano sul tema specifico, *ex multis*, M. S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *Amm. Civ.*, 1961, 47 - 51, 145 ss., per il quale sono esistite quattro Costituzioni dell'Italia unita: quella oligarchica, quella liberal-democratica, quella fascista e quella repubblicana, nonché - in non dissimile ordine di idee, quanto alla sostanza - il già citato S. LABRIOLA, *Op. cit.*, 9 ss., che assume come direttiva metodologica fondamentale del suo studio le successive fratture intervenute nel lungo periodo nell'ambito della costituzione

Della funzione positiva della sua flessibilità si è detto. Tale caratteristica svelò peraltro i suoi limiti nel primo dopoguerra. Mentre la classe dirigente liberale (una cui frazione conservatrice, che allora dominava il governo, aveva voluto l'intervento nel conflitto, in accordo col Re e contro il Parlamento) e i partiti di massa socialista (poi, per scissione da questo nel 1921, anche quello comunista) e popolare - divisi tra loro e ciascuno al proprio interno - non seppero gestire la nuova situazione, il movimento nazionalista e dei reduci dalle trincee reclamava ascolto, cioè riconoscimento sociale e opportunità di lavoro²⁵.

Il mito della "vittoria mutilata" ispirò innanzitutto la singolare e presto rientrata esperienza della Reggenza italiana del Carnaro, con base a Fiume, cui si ascrive l'omonima Carta del 1920, di cui abbiamo due testi, il primo del sindacalista rivoluzionario Alceste De Ambris, il secondo del poeta Gabriele d'Annunzio. In essi - tra l'altro - troviamo per la prima volta menzione di una base corporativa della rappresentanza sindacale e politica e una forte sensibilità (molto moderna e anticipatrice, a ben vedere) verso il valore della cultura come strumento di emancipazione individuale, ma anche di consenso al potere politico²⁶.

Fu però Mussolini ad emergere in questo caos e a capitalizzare lo scontento, fondando i Fasci nazionali di combattimento e poi il partito che da essi prese il nome.

4. Nell'ottobre 1922, di fronte alla marcia fascista su Roma, il Presidente del Consiglio Facta propose vanamente al Re di proclamare lo stato d'assedio, che avrebbe implicato il trasferimento dei poteri ai militari e la gestione dell'emergenza secondo logiche autoritarie, alle quali si era già fatto ricorso senza tanti complimenti all'inizio della vicenda unitaria, per avere ragione del cosiddetto "brigantaggio" nelle province meridionali e quindi allo spirare del secolo, nel clima che aveva portato al regicidio di Umberto I a Monza²⁷.

Mussolini fu chiamato invece a formare il governo e, dopo un primo triennio ancora di attesa e di compromesso con la parte più "d'ordine" e agraria dei liberali, dal 1925 avviò la costruzione del regime, la sua torsione totalitaria. Il pretesto fu una gravissima crisi costituzionale, seguita all'assassinio del deputato socialista Giacomo Matteotti - che aveva denunciato alla Camera violenze delle squadre fasciste e brogli nelle elezioni appena svolte, le prime col premio di maggioranza introdotto dalla legge Acerbo - da parte di personaggi a lui riconducibili²⁸.

materiale del Paese, in ordine al "processo di unificazione politica dello Stato, (a)lle vicende del diritto politico di elettorato, (a)la formazione dei partiti a base popolare e permanente". In tale ottica, al di sotto della formale continuità statutaria si sarebbero succedute, dopo l'originario modello di monarchia limitata nel Regno sardo-piemontese e prima della Carta fondamentale repubblicana, varie nuove Costituzioni, o si sarebbero dati comunque mutamenti di regimi: la prima costituzione rappresentativa, fino al 1913 (anno appunto dell'estensione del suffragio a tutti i cittadini di sesso maschile), la seconda rappresentativa, che origina appunto da tale evento e vige fino alla "marcia su Roma", la terza autoritaria, dal 1922 e fino alla decadenza dello Statuto dopo il 25 luglio 1943, infine le Costituzioni provvisorie del biennio 1944/1946.

²⁵ Per i limitati fini di informazione basilica di questa nota, basterà il rinvio a C. SETON WATSON, *L'Italia dal liberalismo al fascismo 1870 - 1925*, Roma - Bari, 1973 e a R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. La conquista del potere. 1921-1925*, Torino, 1966.

²⁶ I due testi possono leggersi in *Le Costituzioni inattuate*, cit., 21 ss. (e commenti ivi, X ss. e 19 s.).

²⁷ Per i limitati fini di questa nota, basterà per tutti il richiamo a una autorevolissima dottrina dell'epoca, nelle cui voci di enciclopedia giuridica si rinverrà ulteriore bibliografia: L. ROSSI, *Pieni poteri*, in *NDit*, IX, Torino, 1939, 1122 ss.; ID., *Poteri straordinari*, ivi, X, 1939, 104 s.; ID., *Stato d'assedio*, ivi, XII/1, 1940, 852 ss.; in età repubblicana, si vedano almeno il classico P. G. GRASSO, *I problemi giuridici dello "stato d'assedio" nell'ordinamento italiano*, Pavia, 1959 e F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, 1988, 513 ss., con la relativa e notevole bibliografia, qui omessa solo per ragioni di spazio. Ancora più recentemente - e con esemplificazioni ulteriori rispetto a quelle consuete, che segnalano l'ormai intervenuta stabilizzazione dell'emergenza negli ordinamenti giuridici contemporanei e cioè la perdita del paradigma "razionale" (o quantomeno autodefinito tale) della norma generale/astratta e dell'amministrazione "servente" rispetto alla sua esecuzione, tipica del modello giuspositivistico maturo e versante tra i molti in cui si manifesta la crisi della legge, oltre ad un'ampia ricostruzione teorico-generale e di diritto comparato - A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, in *Enc. Scienze Sociali*, III, Roma, 1993, 551 ss. - ora anche sul *web* in www.Treccani.it - e ivi ulteriore bibliografia. Sul tema specifico della lotta al brigantaggio si vedano ulteriori indicazioni *ultra*, nota 52.

²⁸ Per una sintesi degli eventi al riguardo, si veda *Un affare di Stato. Dal delitto Matteotti alla dittatura*, con appendice di documenti, a cura di M. Scavino, Roma, 2004. Una penetrante analisi del personaggio e del contesto in cui maturò il delitto è offerta da G. TAMBURRANO, *Giacomo Matteotti. Storia di un doppio assassinio*, Torino, 2004.

L'opposizione intese allora togliere legittimità ad un'Assemblea così formata e si riunì a Montecitorio nella Sala della Lupa - nella quale una lapide ricorda oggi quella fase - animando un simbolico "Aventino", che richiamava nel nome l'episodio di storia romana della secessione della plebe, fatta com'è noto rientrare, secondo la narrazione, da un celebre apologo di Menenio Agrippa.

Era una mossa drammaticamente sbagliata, ancorché nobile, un'ammissione di impotenza, una testimonianza che non avrebbe potuto però tradursi davvero in azione efficace. Mussolini superò la crisi e sciolse i partiti, i *leaders* antifascisti emigrarono all'estero o si ritirarono dalla politica, in diversi casi furono fisicamente eliminati.

Uno sguardo rapidissimo, come quello consentito dal tempo davvero tiranno assegnato a questa relazione (e dal numero limitato di pagine riservato alla relativa trascrizione), non può fare ripercorrere esaurientemente questa stagione²⁹.

Basti dire qui che i tratti tipici del costituzionalismo prima indicati vennero radicalmente negati e che lo furono anche la Camera dei Deputati come tale, sostituita da una Camera dei fasci e delle corporazioni (le quali ultime furono la base - prima ancora che per un totale ridisegno degli istituti parlamentari rappresentativi - innanzitutto per una disciplina dei conflitti di lavoro che negava a sua volta gli istituti classici del conflitto che il movimento operaio organizzato aveva conquistato, cioè sindacati e sciopero e anche il contrapposto potere di serrata degli imprenditori), quindi lo stesso governo parlamentare³⁰.

Con la titolarità e l'esercizio dei diritti di libertà fu contemporaneamente negata anche e soprattutto l'eguaglianza tra i cittadini, alcuni dei quali - quelli di religione ebraica - saranno, come sotto l'alleato nazista, gravati sotto tutti i profili da una condizione peggiore, perseguitati, sterminati nei campi dell'Olocausto. In Italia si ricorda, durante la resistenza romana, specialmente il massacro delle Fosse Ardeatine, effettuato dai Tedeschi dopo un attentato a Via Rasella a una colonna di loro truppe ausiliarie³¹.

Un residuo di dualismo tuttavia rimase, nell'assetto istituzionale del regime, venendo alimentato anche da contrasti caratteriali e personali tra Re e Duce - come si fece chiamare nel titolo ufficiale il Presidente del Consiglio - ma almeno presupposto del possibile e reciproco loro controllo.

All'inizio esso era sopito, perché Mussolini portava al Re un clima di consenso nazionale, seppur non elettoralmente verificabile, assieme ai sogni di un Impero nel Corno d'Africa - l' "Africa Orientale italiana":

²⁹ Resta fondamentale, in materia, A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, ult. ed., 2003, con introduzione di G. Lombardi. Più sinteticamente e tra i molti, L. PALADIN, *Fascismo (diritto costituzionale)*, già in *EdD*, XVI, Milano, 1967, 887 ss., ora in *ID.*, *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, 2008, 35 ss.; G. MELIS, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, VI, Torino, 1991, 259 ss.; S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, 2010. Un approfondimento critico sul ruolo degli apparati amministrativi nell'esperienza unitaria, di cui anche al contributo richiamato da ultimo, 64 ss. (e quindi anche per la fase fascista dell'ordinamento italiano) è da ultimo in U. ALLEGRETTI, *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, relazione al convegno annuale A.I.C. *Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 27 - 29 ottobre 2011, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, ad locum.

³⁰ Così G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848 - 1967)*, Firenze, 1967, 297: "Nel giro di qualche anno sotto la pressione concentrata di una vasta opera legislativa, quasi ogni traccia dell'antico pluralismo è destinata a scomparire: eliminati i partiti e la loro libera lotta, eliminate le libertà sindacali, virtualmente aboliti Parlamento ed elezioni, soffocata la libertà di stampa, definitivamente esautorato il Senato, ridotta la libertà dell'insegnamento superiore, scomparsa ogni altra libertà di insegnamento e di propaganda, sottoposta a rigidi controlli la circolazione delle notizie, trasformato il Paese in una vasta prigione dalla quale non si può uscire senza il consenso del Governo". È tuttavia nel vero S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, cit., 23, allorché segnala (dopo avere in precedenza - *ivi*, 16 - assunto che nel regime vi furono "due strati" normativi, di cui il primo ideologico, il secondo autoritario, ma non necessariamente e specificamente fascista) che "come c'è continuità tra lo Stato liberale-autoritario del prefascismo, c'è continuità tra lo Stato democratico del periodo fascista e lo Stato democratico postfascista", elencando quindi le molte "leggi degli anni tra le due guerre che rimangono in vigore nel secondo dopoguerra (spesso ancora oggi)". Si può in effetti dire - ma questa è osservazione di chi scrive - che solo l'intensificarsi del processo di unificazione europea e di liberalizzazione e/o privatizzazione di larghi settori produttivi e di servizi al pubblico degli anni più recenti (culminato per ora nei provvedimenti del governo Monti per fronteggiare la grave crisi economica in cui siamo immersi) ci allontana decisamente da un complesso di istituti di governo dell'economia e del territorio il cui sistema di fondo si originò negli anni Venti e Trenta del Novecento, esprimendo allora "una componente razionalizzatrice e modernizzatrice, presente in Italia, come in altri Paesi europei" (*ivi*, 21), ma rimase poi operante a lungo nel secondo dopoguerra, negli anni dei governi a predominanza democratico-cristiana.

³¹ Molte sono ormai le ricostruzioni di quel periodo. Si cita qui il classico e pionieristico studio di E. PISCITELLI, *Storia della Resistenza romana*, Bari, 1965, 264 ss., quanto all'inizio dei riferimenti all'episodio ricordato nel testo e alla successiva reazione nazista.

Abissinia, Eritrea, Etiopia, Somalia - durato in realtà solo un effimero quinquennio (dal 1936 al 1941) e tra l'altro esercitato su terre povere di risorse naturali³².

Di questo potere di controllo e di possibile revoca risalente allo Statuto si ricorderanno però i "congiurati" del Partito Fascista, riuniti in Gran Consiglio il 25 luglio del 1943, mentre ormai gli anglo-americani risalivano lo Stivale dalla Sicilia e la guerra stava chiaramente volgendo alla sconfitta.

Il Re, informato di tutto e partecipe del disegno, ricevette infatti da quest'organo di partito (all'epoca già peraltro inserito anche nella struttura costituzionale dello Stato, fin dal 1928) l'invito formale a sollevare dall'incarico Mussolini, riprendendo appunto le sue prerogative statutarie e così puntualmente fece, anche se risultò che fosse stato però il Duce a dimettersi, sostituendolo col maresciallo Badoglio e imprigionando il suo antico Primo Ministro al Gran Sasso, da dove sarebbe stato liberato dalle SS³³.

5. Svanita subito l'illusione di una monarchia "afascista", casa Savoia tentò allora di trovare una rilegittimazione nell'armistizio con gli angloamericani dell'8 settembre del 1943 e, ripartendo dal Sud del Paese (prima da Brindisi, poi da Salerno), in un accordo precario con i ricostituiti partiti antifascisti³⁴.

Questa tardiva ricerca di nuova linfa non avrebbe tuttavia salvato la corona nel referendum istituzionale del 2 giugno 1946, nemmeno dopo che essa ebbe rotto unilateralmente i termini del compromesso concordato, che avevano previsto di accantonare atti che comprometterebbero la soluzione della questione istituzionale fino all'avvenuta liberazione del territorio nazionale e il contemporaneo affidamento dell'esercizio dei poteri di Capo dello Stato, nel frattempo, al figlio di Vittorio Emanuele III, Umberto, come Luogotenente del Regno (e non più del Re)³⁵, essendo intervenuta in suo favore l'abdicazione paterna.

Quest'ultimo fu dunque per un solo mese, in prossimità di quella scelta popolare, "il re di maggio"³⁶.

Al Nord, l'ultima trasformazione del fascismo era stata invece un ritorno alle origini repubblicane e socialiste del Mussolini giovane³⁷.

Il progetto della Costituzione di Salò, redatto da Carlo Alberto Biggini e pubblicato da non molto con le correzioni autografe del committente³⁸, si ispirava alla contemporanea negazione dell'individualismo liberale

³² In precedenza era stata disastrosa l'avventura coloniale ad Adua voluta da Francesco Crispi, politico siciliano di origine garibaldina, divenuto col tempo uno degli alfieri del nazionalismo e più lunga invece l'occupazione libica, promossa nel 1912 da Giovanni Giolitti. In Africa - ma anche in Albania e nel Dodecanneso - la sconfitta della seconda guerra mondiale travolse altresì le nostre ambizioni espansioniste, ma ciò non toglie che in Somalia e in Libia siano rimasti a lungo, nel dopoguerra, insediamenti e rapporti di lavoro di cittadini italiani con le popolazioni locali, nel secondo caso fino all'espulsione dei nostri connazionali da parte del Rais Gheddafi. Si può consultare in argomento la ricchissima antologia documentaria di L. GOGLIA e F. GRASSI, *Il colonialismo italiano da Adua all'Impero*, V ed., Roma - Bari, 2008.

³³ Attente e analitiche ricostruzioni critiche recenti di quel convulso momento storico sono in M. VILLONE, *Nascita di una Costituzione*, Napoli, 2008, 67 ss. e in A. REPOSO, *Storia costituzionale dell'Italia repubblicana. Lezioni svizzere*, Lausanne, 2011, 7 ss.

³⁴ Tutta questa fase fu vissuta all'insegna delle (e formalmente coperta dalle) cosiddette "Costituzioni provvisorie", cioè il D. L. Lgt. 151 del 25 giugno 1944 e quello del 16 marzo 1946, che lo integrò e modificò, relativi tanto alla riorganizzazione degli organi di vertice dello Stato, quanto alle fonti del diritto e alle formule di promulgazione degli atti normativi primari, nonché alla decisiva questione del modo di eleggere l'Assemblea Costituente e di compiere la scelta istituzionale, decisione originariamente riservata a questo supremo collegio, ma col secondo decreto spostata a favore dell'intervento legittimante del voto popolare. Intorno a tali nodi cruciali misurarono le rispettive forze gli attori della transizione e si svolse una complessa partita politica tra i Savoia e i circoli ad essi vicini, le forze partitiche antifasciste espresse dal Comitato di Liberazione Nazionale e coalizzate in governi di unità nazionale, i comandi delle forze alleate anglo-americane di occupazione militare del Paese. Su di esse, G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1946, 61 ss. e di recente M. VILLONE, *Op. cit.*, 82 ss., nonché A. REPOSO, *Op. cit.*, 32 ss. e spec. C. DE CARO, *Le due Costituzioni provvisorie (1943 - 1948)*, ora ne *Il Filangieri*, 1/2005, 109 ss.

³⁵ L'istituto era cioè risalente - I. FASO, voce *Luogotenenza*, in *Enc. Dir.*, XXV, Milano, 1975, 95 ss. - mentre la sua trasformazione fu un'escogitazione di Enrico De Nicola, appoggiata da Benedetto Croce. Si vedano B. CROCE, *Quando l'Italia era tagliata in due*, Bari, 1948, 80 ss. e, da ultimo, G. MAMMARELLA - P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma - Bari, 2011, 4 s.; A. REPOSO, *Op. cit.*, 29.

³⁶ L'espressione venne usata in primo luogo, derisoriamente, dalla propaganda repubblicana, ma è stata in seguito assunta anche dalla ricostruzione storica e dalla pubblicistica apologetica della causa sabauda, come nel caso del libro di L. LAMI, *Il re di maggio. Umberto II dai fasti del "Principe bello" all'esilio*, Milano, 2002, frutto di colloqui dell'A. con l'ex sovrano, nell'esilio portoghese di Cascais. Anche su questa fase, si vedano da ultimo M. VILLONE, *Op. cit.*, 77 ss.; A. REPOSO, *Op. cit.*, 15 ss.

³⁷ R. De FELICE, *Mussolini il rivoluzionario. 1883 - 1920*, nuova ed., Milano, 2010. Sulle correnti politico-culturali "rivoluzionarie", che percorsero il fascismo, accanto alla tendenza autoritario-restauratrice dell'ordine borghese, scosso dagli eventi e negli anni anteriori al 1922, si veda, per una sintesi recente, P. BUCHIGNANI, *La rivoluzione in camicia nera. Dalle origini al 25 luglio 1943*, Milano, 2006.

³⁸ Il testo si legge in *Le Costituzioni inattuato*, cit., 67 ss. (commenti ivi, XIII ss. e 65 s.).

e del collettivismo marxista, proclamando una socializzazione dei mezzi di produzione, che peraltro spaventò gli industriali e non sedusse gli operai.

Di un vero Stato mancavano però ad esso la sovranità e l'effettività, benché ne esistesse l'apparenza esteriore e simbolica: solo il sostegno di un nazismo anch'esso avviato alla tragedia e un consenso assai spesso estorto con la violenza ad una popolazione stremata e comunque conteso sul campo di battaglia da anglo-americani e partigiani permettevano, a quelli che gli avversari definivano con irrisione "repubblichini", di reggere³⁹.

Si deve necessariamente ricordare a questo punto anche un'altra singolare esperienza, quella delle cosiddette "Repubbliche partigiane", denominazione in realtà enfatica di una riorganizzazione di zone rese libere, a mano a mano che venivano strappate agli uomini di Salò al Nord e comunque riconquistate alla libertà, giacché presenti anche nel meridione del Paese.

Nell'entusiasmo della libertà ritrovata e nella crisi dello Stato, dopo che le autonomie comunali erano state per vent'anni negate e ricollegandosi all'esperienza dei liberi comuni medievali, esse non si limitarono, in più di un caso, alla gestione ordinaria del territorio, ma diedero vita per necessità alle prime elezioni dei sindaci, progettarono riforme scolastiche, fiscali e sindacali, amministrarono perfino la giustizia civile e governarono quel poco di economia che era possibile dirigere, contrastando il mercato nero e disciplinando ammassi e distribuzione dei prodotti⁴⁰.

Molti anni dopo, si guarderà anche alle lontane radici di tali piante, infisse in un terreno in quel momento appena dissodato, quando si riformerà il titolo V della Costituzione repubblicana.

Occorse peraltro altro tempo, prima che si aprisse l'orizzonte dell'Assemblea Costituente, eletta a suffragio universale - anche femminile, con significativa novità - e su base proporzionale, nello stesso giorno in cui il medesimo popolo sovrano optava per la forma repubblicana dello Stato (del che la Costituzione conserva il segno nella disposizione di chiusura del testo), con scelta che nell'immediatezza i monarchici provarono a contestare, venendo però superate le tensioni dalla rottura degli indugi da parte di Umberto II, che partì per un esilio portoghese da cui non sarebbe più tornato.

Molti anni dopo (essendosi circoscritta nel tempo la vigenza dei commi I e II della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, con legge costituzionale 23 ottobre 2002, n.1) sarebbe stato invece possibile ai suoi eredi maschi - il figlio e il nipote - rimettere piede sul suolo patrio e riacquistare i diritti politici.

L'elezione dell'Assemblea Costituente costituisce il punto di arrivo del discorso finora condotto, che è allo stesso tempo quello di avvio di una nuova fase storica.

Il presente tentativo di ricostruzione, cioè, si arresta deliberatamente sulla soglia della terra promessa, nella quale - pur senza l'oltranza di raffigurarsi come Mosé alla guida degli Ebrei in fuga dall'Egitto - chi scrive non entrerà.

L'atto rifondativo dello Stato stavolta democratico incomincia tuttavia a riunificare - perché questo accada effettivamente dovranno trascorrere anni e forse non siamo troppo uniti nemmeno adesso; ma di questo al paragrafo finale - un popolo che gli ultimi eventi avevano drammaticamente diviso e contrapposto al suo interno (altra costante osservabile nella nostra storia di lunga durata) e in parte anche disperso, come nei campi di concentramento e sul fronte greco a Cefalonia, teatro di un'eroica resistenza ai Tedeschi⁴¹.

³⁹ R. CHIARINI, *La Repubblica sociale italiana*, in *Almanacco...*, cit., 197 ss.; A. REPOSO, *Op. cit.*, 21 ss.

⁴⁰ M. DONDI, *Le repubbliche partigiane*, in *Almanacco...*, cit., 209 ss.

⁴¹ Vanno peraltro a questo punto rammentate anche l'opera della Consulta Nazionale, istituita con D. lgs. It. 5 aprile 1945 n. 146 e presieduta da Carlo Sforza, nonché quella della Commissione di studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, che - presieduta invece da Ugo Forti e supportando il Ministero della Costituente, a sua volta istituito con D. lgs. It. 31 luglio 1945 n. 435 e retto da Pietro Nenni - ne preparò con apprezzata competenza tecnica i lavori, raccogliendo il meglio della scienza giuridica del tempo (in precedenza aveva operato anche una distinta commissione tecnica per il rinnovamento dell'amministrazione pubblica, su mandato del Governo Bonomi). Si vedano in termini - per tutti - G. AMATO, voce *Consulta Nazionale*, in *Enc. Dir.*, IX, Milano, 1959, 543 ss.; F. BONINI, *La Consulta e L'Assemblea Costituente*, in *Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, 293 ss.; A. REPOSO, *Op. cit.*, 46 s.

6. Alcune osservazioni, a questo punto, si impongono, sia quanto all'inquadramento teorico-sistematico delle prospettive evolutive generali e comparate degli attuali ordinamenti giuridici, oggetto del presente paragrafo, sia con riferimento ad un possibile bilancio della nostra storia nazionale, al quale saranno riservate le osservazioni conclusive.

Gli antichi obbiettivi del costituzionalismo - diritti fondamentali e divisione dei poteri, dei quali si è detto all'inizio - restano tuttora attuali, ma oggi si allargano e si complicano.

I poteri divisi sono tali anche lungo linee di frattura territoriale interna (regioni, comunità locali) o esterna (l'Unione Europea e una comunità internazionale in cui popoli che si sentono oppressi sempre più aspirano alla libertà, da ultimo nel Nord Africa o in Asia, vale a dire in Siria, Palestina, Israele, Iran, Iraq, Afghanistan). Dei diritti dei soggetti sono rivendicate incarnazioni o almeno forme nuove (dopo quelli liberali e quelli sociali), imposte dall'incessante sviluppo culturale, tecnologico e da interrogativi filosofici aggiornati, oggi in particolare suggeriti dallo stato delle applicazioni scientifiche alla vita quotidiana.

La stessa soggettività, innanzitutto, si è trasformata, essendosi destatuizzata l'idea medesima di cittadinanza.

Il catalogo dei "nuovi" diritti (da coordinare con quelli tradizionali, il che avviene ormai con tecniche nuove, come dimostra l'opzione della Carta dei diritti dell'Unione Europea per il disegno di una costellazione assiologica a molte punte equidistanti, insomma "a stella", piuttosto che per la consueta riproposizione di una pluralità di stadi a conquista storica successiva, le cosiddette "generazioni dei diritti fondamentali" di marshalliana memoria) sarebbe dunque lungo.

Senza pretendere qui di tracciarne una panoramica esaustiva, ci si è ad esempio chiesti come tutelare la pretesa delle donne alla "democrazia paritaria"⁴²; se l'embrione e chi appartiene a generazioni future siano già soggetti giuridici, onde sia comunque necessario apprestarne una certa qual tutela attuale⁴³; fino a che punto si possa decidere - se davvero poi lo si può - come e quando morire⁴⁴; se si diano anche "diritti degli animali"⁴⁵; se esistano "beni comuni dell'umanità", come l'acqua, l'ambiente, l'alimentazione, ma anche la formazione e la conoscenza, da sottrarre in tutto o in parte al mercato⁴⁶; come si possa strutturare la "democrazia elettronica", massimizzandone le opportunità e contenendone i pericoli⁴⁷; come fare convivere

⁴² A titolo puramente indicativo, A. CONCARO - M. D'AMICO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, 2006; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, con la collaborazione di S. CATALANO e S. LEONE e un'intervista a Emma Bonino di C. MOLINARI, Torino, 2011.

⁴³ Sempre in via di mera indicazione di sintesi, può utilmente leggersi *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco - A. D'Aloia, Napoli, 2008.

⁴⁴ La bibliografia in materia è davvero immensa. Ci si limita perciò, conforme a quanto fatto in genere per le note di questo scritto, a due indicazioni dalle quali eventualmente partire per ulteriori ricerche: C. TRIPODINA, *Il diritto nell'età della tecnica. Il caso dell'eutanasia*, Napoli, 2004; F. G. PIZZETTI, *Alle frontiere della vita. Il testamento biologico tra valori costituzionali e promozione della persona*, Milano, 2008, che occorre peraltro integrare con la copiosa produzione successiva.

⁴⁵ Basterà una sola citazione per tutte: F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, con prefazione di P. HÄBERLE, Torino, 2005.

⁴⁶ A partire dal volume del premio Nobel E. OSTROM, *Governare i beni comuni. Istituzioni pubbliche e delle comunità*, trad. it., Venezia, 2006, si vedano oggi da noi - ad es. - A. LUCARELLI, *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Viareggio, 2011; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma - Bari, 2011. Il tema è quello del superamento di una dicotomia troppo rigida tra proprietà privata e pubblica, a favore invece dell'uso turnario concreto (piuttosto che nell'astratta titolarità) di risorse di uso collettivo, attraverso l'apertura alla partecipazione autodisciplinata degli utenti, come accade già ad esempio per gli antichissimi usi civici delle comunità di villaggio. Si vedano in precedenza, sull'argomento, anche A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Dem. e Dir.*, 3/2006, 134 ss e in genere tutti i saggi in tema di democrazia partecipativa contenuti nei numeri 3 e 4 di questa annata della rivista, oltreché i contributi pubblicati in *Dopo la politica. Democrazia, società civile e crisi dei partiti*, a cura di D. Zola, Roma, 2008, nonché i saggi raccolti in *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, a cura di A. Valastro, Napoli, 2010.

⁴⁷ Un'analisi sistemica di questa problematica, invero critica nei confronti dell'eccesso di entusiasmi che ne hanno accompagnato l'emersione e in ogni caso strettamente connessa all'idea del rinnovamento delle forme classiche della democrazia rappresentativa, per sperimentare invece la sua possibile integrazione (secondo i suoi fautori) attraverso l'attivazione di *forum* deliberativi tematici, supportata dall'impiego di strumenti elettronici, tema quindi strettamente connesso a quello di cui alla nota precedente, è in D. PITTERI, *Democrazia elettronica*, Roma - Bari, 2007. Su un profilo più specifico, ma che è evidentemente quello fondamentale anche al fine

etnie, fedi, popoli diversi, in un mondo in cui le migrazioni fanno ormai stabilmente parte del paesaggio civile e del dibattito pubblico, quale contenuto concreto abbia cioè la nozione di laicità degli ordinamenti giuridici⁴⁸. A distanza di più di due secoli dalle grandi rivoluzioni della modernità politica, il potere da disarticolare e controllare non è in realtà più quello dell'assolutismo regio, ma la forza molto spesso imperscrutabile e terribile dei mercati e delle agenzie degli interessi economici e di valutazione delle *performances* e delle prospettive economiche degli Stati, in breve di un capitalismo apolide e oggi non più prevalentemente manifatturiero, ma finanziario ed essenzialmente produttore di beni immateriali.

Possibile fattore di progresso dei popoli (visto che il modello alternativo del "socialismo reale" è "un Dio che è fallito", come lo definivano George Orwell e Arthur Koestler), il mercato coi suoi meccanismi e le relative dinamiche deve tuttavia essere ricondotto a regole e trasparenza, insomma governato nella partecipazione da una politica che sia capace di "volare alto", ma anche di realizzare i propri obiettivi con concretezza e di non rinserrarsi in impotenze ed egoismi nazionali.

Si rischia infatti - in mancanza - di alimentare crisi, instabilità ed impoverimento complessivo (per la prima volta nella storia - a scienza di chi scrive - si parla infatti oggi di possibile fallimento non di imprese, ma di interi Stati, per l'insostenibilità dei loro "debiti sovrani")⁴⁹, se il mondo viene lasciato all'illusione della bontà riequilibratrice della "mano invisibile", che è invece sempre quella del più prepotente, o del più furbo, o del più spregiudicato, che si nasconde nell'ombra.

7. Volgendoci invece dal piano macro-evolutivo a quello della nostra storia costituzionale, occorre tirare le fila del discorso delineato in precedenza, a centocinquant'anni dalla proclamazione dell'unità nazionale.

Nel panorama europeo, questo risultato è notoriamente un frutto tardivo, come lo fu del resto quello della prima unità tedesca.

La Costituzione del 1948, compromesso alto tra correnti di pensiero diverse, documento di una rivoluzione - se non tradita - promessa e tuttavia rinviata all'avvenire (come scrisse Piero Calamandrei), ha sulle prime stentato a decollare, per quello che lo stesso Padre costituente definì come un paradossale "ostruzionismo di maggioranza", quindi ha conosciuto lentamente la via di una faticosa e progressiva attuazione, che ha dato finalmente concretezza a molti istituti da essa previsti. L'ultima fase della sua vita, cioè quella più recente, l'ha vista infine nuovamente messa in discussione e fatta oggetto di tentativi di revisione più o meno radicali, ora attraverso la via di ripetute - ma inconcludenti - commissioni parlamentari *ad hoc* e procedimenti speciali di ipotizzato mutamento, ora con deliberazioni assembleari condotte secondo l'apposito procedimento aggravato, che presuppone una larga e permanente condivisione di obiettivi, ma che sono state poi sottoposte a verifica referendaria, appunto perché proposte da una parte di volta in volta diversa, non invece condivise trasversalmente.

Com'è noto, in questo modo la revisione dell'intera seconda parte del testo non ha così avuto effetto, mentre esito opposto ha conosciuto la revisione da parte delle Camere del solo, originario titolo V sulle autonomie territoriali, invece confermata dalla consultazione popolare.

Restiamo insomma tuttora lontani dal comune "patriottismo costituzionale" di cui parlano autori tedeschi quanto alla loro situazione, o da un'unificante "religione civile" costituzionale, al modo in cui ne ragionano Francesi e Statunitensi⁵⁰.

dell'ipotetica fondazione di una nuova democrazia, A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009.

⁴⁸ Sia consentito qui il rinvio ad alcuni contributi di chi scrive: S. PRISCO, *Laicità. Un percorso di riflessione*, II ed. rivista e accresciuta, Torino, 2009; ID., *I modelli di integrazione islamica in Europa e il caso dell' "Islam italiano"*, in *La tutela dei minori di cultura islamica nell'area mediterranea. Aspetti sociali, giuridici e medici*, a cura di A. Cilardo, Napoli, 2011, 73 ss, in corso di pubblicazione anche negli *Scritti in onore di A. Lojodice*.

⁴⁹ Si veda, per una chiara esposizione del problema, C. BIANCHI, *La crisi dei debiti sovrani in Europa*, in *economia.unipv. it/ pagine personali*. Interessanti analisi di prospettiva in *Dopo la crisi. Proposte per un'economia sostenibile*, a cura di A. Watt, A. Borsch, R. Carlini, Roma, 2010.

⁵⁰ Un rapido, ma incisivo, esame della questione, per come essa si presentava nel nostro dibattito culturale dell'immediato secondo dopoguerra, è quello di M. BATTINI, *Una debole religione politica: il patriottismo costituzionale, in 1945 - 1946. Le origini della*

V'è anzi oggi chi, di fronte alle difficoltà di costruzione di un'effettiva unità europea e alla durezza di una crisi economica forse mai sperimentata prima per gravità, come si è poco più sopra ricordato, pensa di mettere in questione proprio l'antico sogno, diventato reale centocinquant'anni fa, almeno come punto di partenza di una nuova storia - sia pure a prezzo della mortificazione delle istanze che intendevano coniugare più radicalmente l'obbiettivo unitario con quello di una rivoluzione sociale⁵¹ - per tornare alle "piccole patrie" preunitarie.

Ora lo si fa apertamente, come quando si è - ancora di recente - invocata la secessione "democratica" del Nord, per via di referendum popolare (in realtà impossibile, perché impedito dal principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 della Costituzione), ora - in modo più insidioso e sottile - nei fatti: quando si chiede un ordinamento che non si limiti a valorizzare le differenze territoriali, il che va benissimo, ma sia costruito in modo da aumentare intollerabilmente le distanze tra parte ricca e parte povera del Paese, che cos'altro in verità si vorrebbe? E quando ci si divide politicamente, cosa del tutto normale, andando però spesso oltre il segno e mettendo in dubbio la correttezza di molti apparati istituzionali, o invocando a ogni pie' sospinto interventi *extra ordinem* del Capo dello Stato, questo non è ad esempio come giocare una partita convinti in partenza che l'arbitro sia venduto, o almeno chiamarlo impropriamente a sostenere un ruolo non suo?

In verità, siamo un corpo nazionale da sempre fragile e di salute cagionevole. Il Risorgimento (le cui linee di preparazione e poi di sviluppo sono state ripercorse sopra per cenni) fu un prodotto di *élites* interne, sovente anticlericali e massoniche, nonché di aiuto straniero, coi moti popolari pur in esso presenti presto normalizzati.

Al Sud fummo perciò liberati da Garibaldi, ma per finire - non tutti volentieri e non sempre in modo pacifico - sabaudi: si rammenti il fenomeno del "brigantaggio", al quale appunto si accennava in precedenza e che fu in realtà un episodio sanguinoso, da entrambe le parti, di lotta di classe e di resistenza di plebi urbane e di popolazioni contadine ad un paradigma di sviluppo, laddove il paternalismo isolazionista della dinastia borbonica - pur contraddittoriamente non esente da risultati di rilievo sul terreno dell'ammodernamento tecnologico - le faceva sentire protette⁵².

Repubblica, I. Contesto istituzionale e aspetti della transizione, Soveria Mannelli, 2007, 229 ss., che riconduce tale debolezza alla prevalenza delle parziali fedeltà politiche verso i partiti sullo spirito, invece, almeno teoricamente unitario dell'antifascismo e della Resistenza, riprendendo - come si vede - la diagnosi, consolidata sul piano storico e sociologico, che rimanda al peso della caratteristica specifica del "familismo amorale" italiano, nel senso di una fragilità dei legami civili e statali di ordine generale, al confronto con la forza delle appartenenze comunitarie particolari, rispetto alla costruzione statale tedesca, coeva a quella italiana, e a quella francese.

⁵¹ Una ricostruzione recente del dibattito storiografico sul punto è offerta da M. BAIONI, *Miti di fondazione. Il Risorgimento democratico e la Repubblica*, in *Almanacco...*, 185 ss. Invece che ulteriore documentazione scritta, nella pur copiosa letteratura esistente su questo cruciale aspetto, sia peraltro consentito indicare - per trovarne una vivida illustrazione - anche un significativo e molto intenso film recente, fra quelli dedicati al tema da tale angolo visuale: si tratta di *Noi credevamo* (2010), diretto da M. MARTONE, che lo ha sceneggiato con G. DE CATALDO, ispirandosi liberamente al romanzo omonimo di A. BANTI (Milano, 1967), che a sua volta rievoca le vicende di un antenato della scrittrice, come lei calabrese, disilluso dal risultato del moto risorgimentale.

Nella circostanza del ciclo di conferenze che hanno presentato negli Stati Uniti un bilancio della nostra storia costituzionale, ricordato *supra* alla nota 2, G. AMATO - la cui *Salvemini lecture* fu pronunciata il 17 febbraio 2011, mentre una sua sintesi (dalla quale si cita) venne pubblicata il giorno seguente dalla *Stampa*, col titolo *L'Italia è fatta, la Nazione non ancora* - rileva lo iato tra il modo in cui fu compiuta l'Unità (l'unico, a suo parere, che peraltro fosse allora realisticamente possibile, per i condizionamenti del contesto internazionale che avrebbero impedito un esito più radicale del processo) e i disegni di rinnovamento democratico più intenso, rimasti all'epoca sconfitti; più ancora, l'A. rileva il persistente divario tra Nord e Sud del Paese e "l'incompiutezza dell'Italia come Nazione: (...) perché, in più sensi, non si è interamente compiuta l'unificazione degli Italiani, perché noi stessi ancora discutiamo se all'Italia sono mancati gli Italiani, o se, inversamente, è mancata l'Italia agli Italiani, perché troppo raramente siamo stati capaci di dotarci di quel futuro comune che, quando c'è e si realizza, contrasta le ragioni dell'incompiutezza".

⁵² La letteratura sul punto è enorme, onde non può essere qui ripercorsa. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale...*, cit., 12, osserva - con un riferimento alla situazione esistente al tempo delle rivoluzioni del 1820 - 1821 che in verità è ancora applicabile al nostro Meridione di quarant'anni dopo, al tempo cioè della spedizione dei Mille - che "le classi dirigenti borghesi si rendevano (...) conto di non poter contare sull'appoggio dei ceti subalterni, favorevoli per istinto alla conservazione monarchica per i contenuti mitici e simbolici insieme di cui il potere regio appariva dotato agli occhi delle plebi". Sull'isolamento internazionale dei Borboni di Napoli nel contesto geopolitico europeo dell'epoca, soprattutto nei confronti dell'egemone Inghilterra, che alimentò anche il discredito - nella propria pubblica opinione colta - verso la dinastia regnante, soprattutto per il trattamento da essa riservato ai dissenzienti politici incarcerati (Lord Gladstone enunciò in proposito il noto giudizio per cui li vigeva "la negazione di Dio eretta a sistema di governo"), può leggersi il recentissimo studio di E. DI RIENZO, *Il Regno delle due Sicilie e le Potenze europee (1830 - 1861)*, Soveria Mannelli, 2012. Naturalmente va fatta

Così fu esteso all'intero Paese uno Statuto che, come pure si è già detto, era in origine la tipica e timidamente liberale Carta moderata ottocentesca concessa dal sovrano e che le circostanze hanno poi indotto ad adattarsi - in bene e in male - alle molte svolte della storia successiva.

Fummo in seguito fascisti o antifascisti (non infrequentemente assumendo invero la seconda veste dopo avere dismesso la prima) e poi dovemmo ricostruire la nostra unità una seconda volta, sconfiggendo sotto la monarchia la Repubblica filonazista di Salò, ma - dopo la liberazione del territorio nazionale (ed ancora una volta chiamando forze esterne in aiuto per ottenerla, il che è del resto una costante di assai lungo periodo, nella vicenda storica che ci riguarda) - diventando, contro la stessa monarchia, a nostra volta ed a stretta maggioranza repubblicani, vale a dire (almeno in teoria) democratici per definizione.

L'area di praticabilità del gioco democratico è stata in realtà per molto tempo più ristretta di quella parlamentare, ma in questa fase la sede della rappresentanza giocò un ruolo insostituibile di legittimazione progressiva di forze allora percepite come "antisistema", preparando la strada alla successiva, possibile alternanza periodica nei ruoli di governo e opposizione, di cui si è in precedenza pure detto.

L'ultimo sessantennio della nostra vita collettiva è stato in effetti presidiato da una bellissima Costituzione avanzata ("presbite", la definì il più volte citato Piero Calamandrei) - da troppi ancor oggi non conosciuta, derisa, o fatta oggetto di letture strumentali e/o "contingenti"⁵³ - al riparo della quale fummo ieri democristiani o comunisti e in misura assai minore sostenitori di altri partiti e idee, mentre negli sviluppi più recenti siamo stati "berlusconiani" o antiberlusconiani: anche qui, lo spazio per sottrarsi a simile contrapposizione semplificatrice e forzata è apparso sovente molto ristretto.

Siamo stati insomma troppo spesso tifosi manichei; eppure abbiamo avuto stagioni belle (la ricostruzione, il miracolo economico) o gravi malattie collettive (come l'epoca delle stragi e del terrorismo, emblematicamente riassumibile nel rapimento e nell'assassinio dell'onorevole Aldo Moro e della sua scorta, anch'essa annientata in via Fani, a Roma, onde procedere al sequestro di persona) ed oggi siamo in Europa dopo molti sacrifici, ma forse più convintamente di altri.

Fummo emigranti nella generazione dei nonni, prima che in quella dei padri e ora dobbiamo confrontarci con l'immigrazione massiccia altrui.

Con fatica abbiamo conquistato la pace religiosa e dobbiamo (come effetto non ultimo del processo appena richiamato) fare i conti con identità culturali e di fede differenti da quelle tradizionalmente più diffuse sul nostro territorio, in un contesto di laicità molto particolare, giacché deve scontare la presenza dell'*enclave*

però almeno menzione di opere classiche sull'argomento, come sono quelle di B. CROCE, *Storia del Regno di Napoli*, a cura di G. Galasso, 2^a ed, Milano, 1992, e, dell'ultimo A., *Il Regno di Napoli. Il Mezzogiorno borbonico e napoleonico (1734 - 1815) e Il Mezzogiorno borbonico e risorgimentale*, Torino, 2007, volumi che compongono la monumentale *Storia d'Italia* da lui diretta. Copiosa è ovviamente anche la bibliografia su come sia stato vissuto l'esito finale di questa storia "dalla parte dei vinti"; emblematico di siffatto punto di vista R. DE CESARE, *La fine di un Regno*, 3 voll., Lecce, 2005. Nella medesima collana in cui appare l'edizione qui citata è altresì pubblicata - tra le altre opere dedicate a questa stagione nella prospettiva appena evidenziata - l'autobiografia attribuita a C. CROCCO DONATELLI, *Io, brigante*, che reca in appendice anche la sua "controbiografia", scritta da B. DEL ZIO e il testo della sentenza della Corte d'Assise di Potenza che nel 1872 lo condannò a morte e due anni dopo fu commutata nei lavori forzati a vita. Si veda anche, in un'originale prospettiva di analisi delle ideologie sottostanti al diritto penale e alla politica criminale in materia M. STRONATI, *Il brigante tra antropologia e ordine giuridico: alle origini di un'icona dell'uomo criminale nel XIX secolo*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2009, 953 ss. Il brigantaggio meridionale fu fronteggiato con una sospensione territorialmente circoscritta delle garanzie di diritto e procedura penale del tempo, come del resto è poi accaduto in tempi a noi vicini col fenomeno del terrorismo politico (all'epoca invece si impiegò la legge Pica, n. 1409/1863.). Si vedano in termini teorico-generalisti costituzionali i contributi di cui *supra*, nota 27 e si aggiungano qui, quanto allo specifico penalistico sostanziale e di rito e tra i molti, G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, Napoli, 1982; S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, II ed., Napoli, 1997; P. TRONCONE, *La legislazione penale dell'emergenza in Italia. Tecniche normative di incriminazione e politica giudiziaria dallo Stato liberale allo Stato democratico di diritto*, Napoli, 2001.

Ai momenti tipici del processo di unificazione italiana - visti e vissuti da Napoli, dal 1860 ad oggi - è dedicato un numero speciale della rivista *Mezzogiorno Europa*, 2-5/2011, con contributi, nell'ordine, di S. LOCORATOLO, U. RANIERI, P. MACRY, P. DE MARCO, P. FRASCANI, M. VILLONE, A. LEPORE, V. CAPRARÀ, P. SCIALÒ, A. ZICCARDI.

⁵³ Può trovarsi un magistrale disegno recente del percorso sinteticamente accennato nel testo in E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, originariamente in *Pol. Dir.*, 1973, 485 ss., ma che si ricorda qui ripubblicato nella *plaquette* a sé stante pubblicata a Napoli, 2008, anche per la nota di aggiornamento premessavi dall'A. su *Perché tornare a riflettere oggi sulle origini della nostra carta costituzionale?*, 7 ss. Resta comunque un documento di ancora attuale ed ineludibile meditazione la testimonianza di elevata sensibilità civile e istituzionale lasciataci a suo tempo da P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Dieci anni dopo. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, 1955, 209 ss.

vaticana e comunque la tradizione storico-culturale del Paese, il che, com'è noto, ha dato molto lavoro alla dottrina giuridica e alla giurisprudenza, nazionale ed europea .

Veniamo dall'esperienza di frammentazione degli Stati pre-unitari e dobbiamo costruire un'unità plurale, mentre integriamo finalmente il Nord e il Sud del Paese (alla Germania riunificata sono bastati per questo, tra la sua parte occidentale e quella orientale, poco più di vent'anni) ed essendo parte di un Vecchio Continente che mira ad unificarsi a sua volta, nonché attori di un mondo ormai economicamente globalizzato.

Il presente ci vede fronteggiare una gravissima crisi economica e - per superarla - siamo necessitati ad accogliere la sfida di riforme in passato sempre annunciate, ma troppo spesso rinviate.

Siamo un grande popolo e dobbiamo farcela anche stavolta. A patto di non smarrire - pur quando continuiamo a rivendicare orgogliosamente le nostre mille, tenaci, litigiose, irriducibili differenze - il filo che continua ostinatamente a tenerci assieme, nella libertà e nella solidarietà⁵⁴.

⁵⁴ Un contributo di notevole forza politica e intellettuale al bilancio di questo anniversario è costituito dagli interventi del Capo dello Stato, che ne hanno scandito durante il periodo di celebrazione i diversi momenti rievocativi in vari luoghi del Paese e sono ora raccolti in G. NAPOLITANO, *Una e indivisibile. Riflessioni sui 150 anni della nostra Italia*, Milano, 2011.