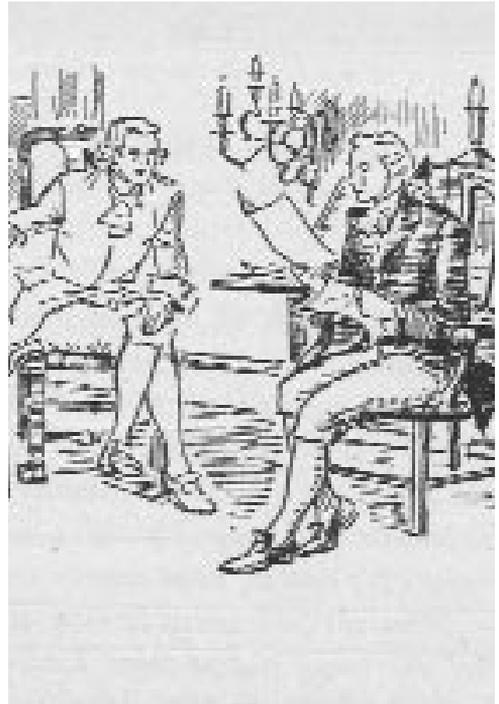


Virtute e conoscenza



# Sfogliando i manuali: percorsi di storia costituzionale

FEDERICO LUCARINI

## 1. *Premessa: un settore carente*

Nel nostro paese – nonostante una maggiore vivacità dimostrata nel corso dell'ultimo decennio – la produzione storiografica dedicata ai problemi costituzionali manca ancora di opere di ricostruzione generale e di taglio manualistico. Come ricordava Piero Aimo sulle colonne dell'annale *Isap* «Storia Amministrazione Costituzione» non più tardi del 1998, in Francia e in Inghilterra, in Germania come in Spagna le ricerche hanno proceduto a ritmo spedito, fornendo ormai da diversi anni risultati decisamente più rilevanti rispetto all'Italia.

In sostanza, ciò di cui ancora non disponiamo è un lavoro che, partendo da due fattori ineludibili come il quadro legislativo e il contributo della scienza giuridica, sia capace di valorizzare alcuni aspetti altrettanto fondamentali nell'esperienza costituzionale di un paese come l'Italia. Anzitutto, si tratta di operare un collegamento piuttosto stretto con lo sviluppo e l'evoluzione dell'amministrazione pubblica, nel suo

duplice profilo funzionale (a livello centrale, periferico e locale) e di regolazione dei conflitti tra l'amministrazione stessa e i cittadini. In secondo luogo, il dato di cui tenere conto, assieme agli svolgimenti normativi e alle costruzioni dei "dottori", appare quello determinato dai concreti assetti istituzionali: i rapporti tra governo e parlamento e tra ognuno di quei due poteri e la figura del capo dello Stato (re e presidente della repubblica).

Perché la tendenza alla comparazione – che si è comunque affermata decisamente in diversi studi e contributi monografici degli anni Novanta del Novecento – si traduca in lavori di carattere generale è però necessario fare il punto sulla produzione caratterizzata da un arco cronologico di lungo periodo e da un impianto di fondo per certi versi manualistico.

Il senso di una rassegna che si proponga non come pura osservazione di tipo nominalistico-formale, né come minuziosa catalogazione risiede forse proprio nella possibilità di individuare in rapida sintesi i moti-

vi per i quali tali opere non possono aspirare a pieno titolo al rango di storia costituzionale concepita e praticata nel modo che abbiamo indicato. Con l'obiettivo per un verso di premunirsi contro una declinazione troppo rigida e schematica della storia costituzionale; di valorizzare, per un altro verso, le implicazioni metodologiche e le categorie interpretative che quei lavori contengono e che rappresentano parte integrante del dibattito culturale e scientifico dell'ultimo periodo sull'evoluzione storica e le esigenze riformatrici del nostro ordinamento costituzionale.

2. *Il cinquantenario dello Statuto Albertino e il suo manuale.*

Non è necessario ricostruire la brillante carriera accademica o la produzione scientifica del suo autore – il costituzionalista siciliano Gaetano Arangio-Ruiz – per apprezzare la cifra stilistica della *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, apparsa per la prima volta nel 1898, giusto alla vigilia di quei moti che provocarono una delle più gravi crisi costituzionali e istituzionali nella storia del nostro paese. Infatti, l'autore non considera le vicende del primo cinquantennio unitario con un taglio prettamente specialistico, preferendo invece osservarle in un'ottica civile e politica.

Certo, una scelta di questo tipo può avere risentito di due fattori: prima di tutto della circostanza – tutt'altro che casuale – che il volume uscisse in concomitanza con la celebrazione del cinquantenario dello Statuto Albertino; in secondo luogo della contiguità a molti degli avvenimenti narrati, che l'autore (allora quarantenne) aveva vissuto in prima persona.

Tuttavia, va detto subito che, al di là del tono forse in qualche punto eccessivamente moralistico, Arangio-Ruiz non si lascia mai condizionare da questa prossimità, non consente alle vicende di sovrapporsi alla necessità di una indagine alta, di una visione ampia che, nonostante muova dalla descrizione puntuale degli avvenimenti, non finisce mai per esaurirsi in una cronaca fine a se stessa. Anzi, formazione e sensibilità personale consentono all'autore di avvertire quanto profonda sia la distanza, in Italia, tra istituzioni politiche e società civile e, di conseguenza, quale sia la difficoltà di dovere, di continuo, trascorrere da un piano all'altro. Al riguardo basta ricordare una delle tante pagine che egli dedica all'argomento: «... anche le istituzioni non ispirano più fiducia alcuna, perché all'elevatezza del carattere non risponde la elevatezza intellettuale che sappia cogliere il nesso tra le condizioni generali della società italiana e la forma di governo ad esse rispondente» (p. 434).

Da quando Arangio-Ruiz scriveva, molte cose sono cambiate, ma è pur vero che nella sua prosa essenziale e asciutta ritroviamo le antiche radici di questioni che stanno sotto i nostri occhi di uomini del terzo millennio e che si accumulano sul tavolo degli studiosi e dei politici. Anzi tutto la Questione meridionale e il problema del brigantaggio, alla cui soluzione la classe dirigente italiana sembrava apprestare soltanto inutili commissioni e spedizioni militari. E proprio allo stato d'assedio l'autore dedica considerazioni significative, constatando come ci si limitasse a reprimere la sintomatologia senza prima avere indagato per ricercarne le cause più profonde.

Una mancanza di analisi alla quale egli imputa anche il «carattere evanescente»

(come rileva la stessa Carlassare a p. XII dell'Introduzione) della responsabilità politica; le divisioni interne alla Destra come alla Sinistra; la tentazione, in quelli che non sono ancora partiti, ma, tutt'al più movimenti politici, al frazionamento in correnti; l'instabilità dei governi. Da qui il ramma-rico di fondo per l'assenza di schieramenti che potessero presentarsi al paese come due realtà veramente alternative e la tendenza a ricercare la soluzione ai problemi molto più a parole che nella concreta attività politica e istituzionale. Nonostante questo atteggiamento di forte critica, nella complessa trama che Arangio-Ruiz ordisce si intravede sempre – a prescindere dalla sua adesione convinta al liberalismo e alla forma unitaria dello Stato – la capacità di esprimere giudizi propri, senza alterare l'esposizione il più possibile obiettiva degli eventi.

Per quanto riguarda il quadro normativo e costituzionale l'autore sottolinea come lo Statuto Albertino contenesse principi non secondari di un governo rappresentativo ma non ancora del tutto parlamentare e, dopo aver citato l'Editto sulla stampa del 1848 e trattato della libertà di riunione, considera con particolare attenzione la politica religiosa che – allora come oggi – si riassumeva essenzialmente nei rapporti fra Stato e Chiesa.

Arangio-Ruiz ha una propria visione, che si delinea come propensa ad una conciliazione fra i due poteri per il bene del regno: «Non è lecito per i governanti prescindere dalla religione che la grande maggioranza del popolo professa, senza pericoli pel retto andamento della vita sociale e politica» (p. 202). Ma, al tempo stesso, definisce la caduta del potere temporale dei Papi come «la più alta conquista della odierna civiltà» (p. 251) e denuncia le responsabilità della Chie-

sa senza mai diventare anticlericale. Si augura, anzi, che possa costituirsi un partito cattolico che riconosca il dato di fatto dell'unificazione, fornendo il proprio contributo allo sviluppo e al progresso del paese.

Il tema viene ripreso in molti passi del volume, sia quando – ancora con la Destra – vengono emanati provvedimenti limitativi del potere della Chiesa, sia durante gli anni di governo di Crispi, i cui strali anticlericali, lanciati solo in presenza di difficoltà momentanee, vengono impiegati in maniera strumentale, solo per garantirsi i favori della maggioranza parlamentare.

L'autore esamina con estrema attenzione le leggi e i decreti-legge (dilaganti allora come oggi) approvati dalla Destra dopo le cocenti vicende della Prima guerra di indipendenza, alla quale era seguita la cosiddetta politica di raccoglimento, caratterizzata da notevoli riforme. La definizione del sistema elettorale con l'introduzione del collegio uninominale e del ballottaggio; le leggi Siccardi per l'abolizione del foro ecclesiastico; l'approvazione dei trattati commerciali di libero scambio; l'introduzione dell'inamovibilità dei magistrati, che segna un primo avvio sulla strada della loro indipendenza; il riconoscimento del matrimonio civile; la legge sul riordino dell'amministrazione centrale e comunale.

Nel 1853 si svolgono elezioni politiche importanti non tanto per il loro risultato quanto perché – sottolinea l'autore – si ebbe, proprio allora, il primo caso di pesante ingerenza del governo, il quale «si mescolò con le elezioni più che non convenisse» (p. 77). Parallelamente, Arangio-Ruiz dedica molto spazio alle vicende che videro protagonista Cavour, in particolare al Congresso di Parigi, seguito alla guerra di Crimea. La narrazione si dipana qui molto fitta, dalla tessitu-

ra diplomatica del presidente del Consiglio sardo e la reazione dei vari Stati europei, fino all'accettazione del *memorandum* Cavour, con cui il parlamento subalpino fece propria ufficialmente la causa italiana.

Un problema di enorme rilievo che l'autore pone trasversalmente al centro della propria indagine è quello finanziario. Prima, con la Destra, vi era l'ossessione del pareggio a qualsiasi costo; in seguito, con la Sinistra, la questione si aggravò, poiché si trattava, addirittura, di allontanarsi dal baratro del deficit pubblico. Tutte le possibili strategie vennero messe in atto, ma al di là dei singoli provvedimenti la politica costantemente attuata fu una sola: ricorrere ad un inasprimento del carico fiscale.

Emblematica la vicenda della tassa sul macinato, ora istituita, ora cancellata, per venire ripristinata, infine, nuovamente; ma anche quella della crescita dei dazi doganali o dell'aumento del prezzo degli zuccheri e del sale, considerati generi di lusso; per non dire del fallimento delle imprese coloniali in Africa che prosciugarono le finanze dello Stato.

A tutto ciò si aggiunsero l'istituzione dei tre anni di scuola elementare obbligatoria che oltre a rappresentare – e Arangio-Ruiz lo dice apertamente – una notevole riforma sociale e un investimento per il futuro della società italiana, significavano nell'immediato un onere finanziario aggiuntivo per i comuni, tenuti a sopperire alle spese di impianto.

Fu con l'avvento della Sinistra (verso la quale l'autore non pare nutrire eccessive simpatie, specie nei confronti di Depretis e Crispi) che si dette nuovo impulso allo «sviluppo storico e politico, schiettamente parlamentare della costituzione italiana...» (p. 329).

Intanto, però, andava prendendo sempre più campo il trasformismo, una malattia politica che – afferma l'autore – sotto Cavour e i suoi successori si era soltanto affacciata all'orizzonte, quasi che il connubio Cavour-Rattazzi non avesse introdotto una ipoteca degenerativa sul nascente sistema rappresentativo.

Non è il caso qui di soffermarsi sui molteplici esempi forniti da Arangio-Ruiz riguardo al trasformismo. Mi preme, se mai, sottolineare due punti. Prima di tutto che i guasti successivi sarebbero nati dalla riforma elettorale del 1882, caratterizzata dall'allargamento del suffragio (da circa seicentomila a oltre due milioni di elettori) e dall'introduzione del voto di lista. In secondo luogo, che il trasformismo «aveva bisogno di un uomo energico perché fosse duraturo, essendo necessario tanto di maggior forza a guidare un'assemblea quanto minore è la coesione delle sue parti, quanto minori sono le idee rappresentate» (p. 417). Lo trovò in Crispi, il quale non intendeva sottostare alla volontà del Legislativo e con la sua condotta politica finì per dare una fisionomia nuova allo stesso regime parlamentare.

A questo risultato concorrevano un altro elemento, di notevole gravità: l'autoritarismo, l'arroganza, e il governo personale dell'uomo politico siciliano. Tuttavia – e ciò testimonia dell'onestà intellettuale di Arangio-Ruiz – il bilancio della fervida produzione legislativa di Crispi è tutt'altro che negativo, tanto da fargli concludere: «L'agitazione e la megalomania del Crispi, davano una vita al paese..., il programma casalingo e modesto di Rudini quasi spegneva ogni energia e ogni vitalità» (p. 478).

Le pagine finali del volume (corredato da due indici alfabetici dei nomi, dei luoghi, degli avvenimenti e delle leggi più impor-

tanti, nonché da un'appendice sulla vita e le opere dell'autore) sono dedicate al terzo e ultimo Ministero Crispi, caduto nel marzo del 1896, e alla momentanea ripresa della Destra con la formazione del governo Rudinì e la sua provvisoria collaborazione con la Sinistra guidata da Zanardelli. In queste ultime combinazioni parlamentari l'autore intravede ancora una volta i vizi originari del sistema politico italiano e sembra quasi presagire, nonostante «l'indiscutibile progresso civile» compiuto dal paese, i moti che percorreranno la penisola di lì a poche settimane. La libertà, afferma infatti Arangio-Ruiz, «diventa vana parola quando non procede insieme col benessere: oppresso dalle imposte e stretto dalla fame, il popolo potrebbe anche dimenticare i benefici acquistati con l'indipendenza e con la libertà» (p. 543).

### 3. *Luci ed ombre di una ricostruzione puntuale.*

Una prima osservazione che ci suggerisce la lettura dell'opera di Michele La Torre — *Cento anni di vita politica e amministrativa italiana 1848-1948* — è quella concernente lo spazio relativamente limitato che egli dedica a tratteggiare il ritratto dei singoli personaggi nell'economia complessiva del lavoro. Infatti, i tre volumi, pur ricostruendo puntualmente gli specifici eventi di quel lungo arco secolare, evidenziano al tempo stesso come l'autore riservi all'operato dei protagonisti — ad eccezione di alcune figure come quelle di Depretis e Giolitti — giudizi piuttosto prudenti e assai defilati.

La seconda considerazione concerne l'attenzione che l'autore accorda all'organizzazione amministrativa del nuovo Stato,

e certo egli coglie bene alcuni passaggi inerenti l'evoluzione dell'apparato statale, senza però attribuire uno spazio specifico a questa tematica. Un terzo dato di fatto riguarda lo stile adottato da La Torre, che procede in una analisi minuziosa, quasi certosina, in qualche punto persino ostica a chi — da non addetto ai lavori — tentasse di enucleare da un tessuto narrativo vivace ma assai denso le tendenze di fondo degli eventi che si succedono a ritmo incalzante.

Del resto, per l'autore — segretario presso il Ministero dell'Interno e libero docente di diritto amministrativo, presidente di sezione del Consiglio di Stato e direttore dell'«Amministrazione italiana» — gli studi storici rappresentavano un'attività importante ma parallela rispetto al lavoro di funzionario, di magistrato e di giurista.

Da questi primi rilievi — e anticipando fin da adesso alcuni giudizi — significative appaiono le differenze tra l'opera di La Torre e quelle di Giuseppe Maranini (*Storia del potere in Italia 1848-1967*) e Carlo Ghisalberti (*Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*). I due lavori appena citati — prima ancora di entrare nel vivo del dibattito costituzionale italiano precedente la proclamazione dello Statuto — ci guidano all'esplorazione del quadro costituzionale europeo di fine Settecento.

Questa disamina non appare e in effetti non è una concessione di circostanza nei confronti del lettore, si rivela, semmai, piuttosto un'analisi senza la quale risulterebbe difficile comprendere che lo Statuto non costituisce un evento a se stante, un gesto isolato di Carlo Alberto. Per La Torre, invece, esso rappresenta esclusivamente l'esito dei rapporti di forza contingenti e in particolare della decisione del sovrano che — spinto dall'idea che prima o poi la Carta gli sarebbe stata estorta — preferì agi-

re in prima persona, in consonanza, del resto, con quanto stava accadendo in altri Stati italiani.

Fino a qui abbiamo esaminato le carenze presenti nell'opera di La Torre e quello che non possiamo trovare (e forse non sarebbe neppure giusto pretendere) nelle sue pagine. Passando, invece, agli aspetti positivi che i tre volumi offrono al lettore, dobbiamo rilevare come questi presentino un quadro ampio e ricco di notizie interessanti che difficilmente potremmo trovare altrove, e non solo nel lavoro di Arangio-Ruiz, che si arresta mezzo secolo prima, ma anche nei manuali di storia italiana più recenti.

Vari temi si snodano con andamento orizzontale nel lungo periodo che scorre tra la carta costituzionale concessa da re Carlo Alberto nel 1848 e quella approvata nel 1947: i rapporti fra il capo dello Stato, le Camere, i ministeri e il paese; le vicende legislative in tema di giustizia; l'evoluzione dell'ordinamento centrale, periferico e locale; il varo delle riforme tributarie; la costruzione di opere pubbliche e l'applicazione di una politica sociale che andava di pari passo — pur all'interno di una dinamica istituzionale che vede l'alternarsi di un sistema liberale con un regime totalitario e che conosce le forti limitazioni insite nella Carta del lavoro — con il riconoscimento di soggetti collettivi come i sindacati.

Uno spazio particolare l'autore riserva al ruolo del parlamento, costantemente in bilico tra il dettato statutario e la concreta pratica istituzionale. Egli si domanda — e si tratta di un quesito al quale la storiografia non ha fornito ancora risposte univoche — se il costituente piemontese abbia voluto introdurre un regime costituzionale puro oppure davvero parlamentare e propende (come

già Arangio-Ruiz) decisamente per quest'ultima tesi. Soprattutto nel corso del primo volume si ritrova spesso l'opinione che il parlamento abbia svolto effettivamente il suo ruolo di controllo e di legiferazione.

Tuttavia, muovendo dall'assunto della flessibilità e adattabilità dell'istituto, anche La Torre non può negare i tanti, fin troppi, momenti di eclisse conosciuti dal Legislativo: il continuo e invadente ricorso alla prerogativa regia, il potere sovente assoluto del presidente del Consiglio, le crisi extra-parlamentari, i pieni poteri concessi alla Corona, le riforme elettorali che variano a seconda della momentanea convenienza di chi si trova al governo, i ripetuti stati d'assedio, le manipolazioni del voto, la corruzione dei parlamentari, lo scioglimento frequentissimo della Camera elettiva.

Anzi, l'autore rileva come — a pochi anni dalla promulgazione dello Statuto — cominci a farsi strada un altro aspetto che caratterizzò la vita politica italiana per molto tempo e che avrebbe dovuto, fin da quel momento, mettere in guardia quanti sostenevano la superiorità del parlamento e lo spirito di libertà che doveva improntarne le funzioni. Infatti, già con il connubio, Cavour si era creato una maggioranza politica solida, che gli permetteva di tenere sotto il proprio controllo gran parte della Camera. E ciò costituì fin da allora un modello per molti dei suoi successori (e non solo Depretis e Giolitti), che accoppiarono il ricorso sistematico a combinazioni trasversali con la frequente proroga delle sessioni parlamentari.

Il 1876 e l'ascesa al governo della Sinistra rappresentano un passaggio significativo nell'argomentazione di La Torre. Depretis col discorso di Stradella tracciò un abile e, in parte, pregevole programma di governo, imperniato su punti di rilevante moder-



*Carlo Alberto di Savoia - Carignano  
promulga lo Statuto sardo*

nità. La Destra, scrive l'autore (ricalcando il giudizio di Arangio-Ruiz su Crispi e sulla sua capacità di sollecitare l'emotività di larga parte del paese) non aveva mai saputo galvanizzare se stessa e l'Italia con un piano di governo. Aveva proceduto più alla giornata, affrontando questioni anche cruciali, ma senza riuscire a darsi una visione complessiva e strategica dei problemi da risolvere.

Meno spazio egli riserva, invece, all'esperienza di governo crispina, preferendo approdare — per passaggi rapidi — alla crisi di fine secolo, al fallimento dei progetti autoritari di Pelloux e Sonnino, fino alla costituzione del governo Zanardelli-Giolitti. Sappiamo dell'attenzione particolare di quest'ultimo per i problemi economici e sociali; della sua volontà di agganciare, in vista di una forte e stabile maggioranza parlamentare, il partito cattoli-

co e quello socialista; dell'intenzione di introdurre il suffragio universale maschile. E si potrebbe continuare.

Non di rado lo statista piemontese fece ricorso a metodi di condotta tali da far rimpiangere persino Depretis, ma La Torre, pur non negando certi limiti del personaggio, scrive: «è necessario riconoscere che, in molti periodi storici, il governo parlamentare non ha modo di vivere, per il fatto di una incompiuta politica delle masse e dei suoi rappresentanti, senza un notevole impiego di corruzione, o almeno di seduzione» (p. 140).

Il volume iniziale ha il suo epilogo con il primo dopoguerra e l'ascesa del fascismo al potere e qui, di nuovo, l'autore manifesta una lettura peculiare di quegli avvenimenti. I fascisti e i partiti di massa loro avversari — socialisti e comunisti su tutti — vengono mes-

si sullo stesso piano, come se due violenze di differente colore, contrapponendosi, finissero per alimentarsi a vicenda. In appendice troviamo — in riferimento al periodo 1848-1923 — un elenco delle leggi e dei decreti-legge più importanti, una tabella indicante le successive legislature e una ricostruzione delle crisi di gabinetto con le loro cause.

Il secondo volume analizza l'affermazione della nuova organizzazione statale fascista fino alla sua improvvisa disintegrazione, il 25 luglio del 1943, per opera di quello che l'autore definisce un «colpo di stato» del re e di Badoglio, quasi che le prerogative regie non prevedessero il licenziamento del presidente del Consiglio in qualsiasi momento. Questo è comunque un punto tutt'altro che risolto nella storiografia, per anni dominata dall'idea che la figura del Duce finisse per riassumere in sé ogni potere. Ma negli ultimi anni indubbiamente più attenta a considerare i sottili equilibri di potere raggiunti nelle differenti fasi del lungo ventennio fascista.

Comunque, in questo caso la posizione dell'autore non diminuisce l'efficacia della narrazione, che offre il resoconto puntuale delle varie tappe di quel ventennio. Particolare cura egli dedica a due momenti: l'eliminazione sistematica degli avversari dopo il discorso del 3 gennaio 1925 e soprattutto l'atteggiamento della classe dirigente fascista di fronte alla guerra. La Torre passa in rassegna l'incapacità di decidere e le errate valutazioni sul potenziale bellico del paese, le tattiche speculative, volte all'ottenimento di vantaggi considerevoli senza l'impiego dei mezzi necessari, le ipotesi irreali sulla durata del conflitto e il suo probabile vincitore. La catastrofe è totale.

Sul fronte interno la situazione va deteriorandosi di giorno in giorno: l'andamen-

to dello spirito pubblico peggiora, non pochi gerarchi cominciano ad allontanarsi dal Duce e a pensare a una soluzione di ricambio, senza neppure immaginare che ciò avrebbe condotto al disfacimento del regime. E attraverso il 25 e il 28 luglio 1943 (restaurazione dei poteri del sovrano e scioglimento del PNF) si giunge all'8 settembre 1943, con il quale si chiude questo secondo volume (a cui l'autore fa seguire un'utilissima appendice, che permette di seguire le variazioni e i rimpasti dei governi presieduti da Mussolini, nonché un elenco delle leggi e dei decreti-legge citati).

Ciò che caratterizza il terzo volume è la costante linea di difesa del governo Badoglio, una scelta che conduce La Torre ad affermare che quello presieduto dal Maresciallo piemontese non era un esecutivo incolore, ma aveva, al contrario, uno scopo essenziale: firmare l'armistizio anche in una condizione di netta inferiorità, tenuto conto dell'atteggiamento degli alleati, che non prevedeva deroghe alla resa incondizionata.

Secondo l'autore un altro fondamentale compito del governo era quello di affrontare e risolvere la delicata questione istituzionale. Badoglio tendeva a porre fuori discussione la continuità monarchica, in aperto contrasto con il Comitato di liberazione nazionale (CLN), il quale insisteva sulla necessità di convocare un'Assemblea Costituente (p. 41), giacché non sarebbe stata possibile una reale unità del paese sotto la Casa regnante che aveva condotto alla catastrofe della guerra. Tutto questo mentre si apriva il capitolo della resistenza attiva all'esercito tedesco e al governo di Salò, la nascita delle prime formazioni partigiane, il manifestarsi delle loro diverse matrici ideali e politiche.

Nel frattempo, dopo quelli presieduti da Badoglio e Bonomi, alla fine del 1945, cadde anche il governo Parri e gli succedette il primo gabinetto De Gasperi. Fra i punti programmatici del nuovo governo vi era anche l'introduzione del sistema elettorale proporzionale che si sarebbe dimostrato «vantaggioso per i partiti di massa; comodo per rafforzare il potere dei capipartito e alquanto dannoso per la libertà degli eletti» (p. 95).

Il referendum istituzionale e le elezioni politiche rappresentarono una dura sconfitta per la monarchia e per il partito liberale, che non sarà più in grado di ritornare ai livelli del periodo precedente alla Grande guerra. Molteplici le ragioni che concorsero a tale esito; tra queste, certo, l'enorme allargamento del suffragio — per la prima volta davvero universale con l'estensione del voto anche alle donne — un evento capace di spostare l'asse della vita politica italiana, subordinandola alla «organizzazione degli interessi», manipolati, spesso, da professionisti della politica (p. 113).

Riguardo alla costituzione La Torre manifesta un certo riduttivismo, considerandola un semplice strumento tecnico, qualcosa di mediano e di amorfo, che oltre a risultare poco soddisfacente per i diversi schieramenti, non appare in grado di risolvere i gravi problemi che si presentano al paese. Salvo affermare, poco dopo, che i partiti di estrema sinistra tentarono di utilizzare quella carta come il cavallo di Troia per l'instaurazione di una dittatura (pp. 150-151).

Probabilmente, questa finale è la parte dove le opinioni politiche espresse sugli avvenimenti — che pure continuano ad essere ricostruiti con estrema accuratezza — paiono fare aggio alla obiettività dello scrit-

tore, influenzato dal clima passionale e di duro scontro tipico dell'epoca. E forse ancora intimamente convinto della bontà del sistema liberale pre-fascista (a suffragio ristretto e collegio uninominale) di fronte alle prime, quasi inevitabili sbavature che la giovane repubblica rivelava nel tentativo di governare con strumenti democratici la società italiana uscita dal conflitto.

Il volume si chiude con altrettante tabelle: la prima riguarda la successione dei vari governi dal 1943 al 1947 e i provvedimenti da questi adottati; la seconda i risultati del referendum istituzionale e delle elezioni politiche che si svolsero nel giugno del 1946; l'ultima, infine, l'esito delle differenti tornate amministrative.

#### 4. *Una storia costituzionale di ampio respiro*

In quello che è, probabilmente, il lavoro più completo nel panorama editoriale italiano (*Storia del potere in Italia 1848-1967*), Maranini si avvale delle sue multiformi competenze storiche, giuridiche e politologiche per comporre un quadro scientifico e documentato — ma al tempo stesso ricco di spunti polemici — dei problemi legati all'affermazione della democrazia nel nostro paese. Certo, l'autore non ci ha dato quella «storia sistematica delle libertà italiane» che auspicava potesse venire scritta da altri. Eppure, egli si distingue dagli autori precedenti e da quelli successivi per la capacità di rispondere ai requisiti di una storia costituzionale concepita a tutto tondo, incrociando la dimensione costituzionale, la storia delle istituzioni e la scienza della politica fino a spingersi oltre i confini dell'esperienza nazionale italiana.

Maranini trae spunto dall'approvazione della costituzione federale statunitense nel 1787, considerandola come svolta decisiva in virtù della quale possiamo affermare che quanti detengono il potere sono condizionati dalla osservanza della legge scritta (p. 64). È in quel momento che venne decretata la fine anche della sola idea di una legittimità ereditaria di diritto divino, sostituita dal concetto e dalla pratica della sovranità popolare. In effetti, diversamente dalle travagliate vicende costituzionali della Francia durante l'epoca rivoluzionaria, soprattutto dopo l'affermazione del Comitato di salute pubblica (p. 63), la costituzione federale americana ci offre l'esempio di una stabile e vitalissima carta scritta, entro la quale non è possibile ridurre a sudditi gli uomini in nome di qualsivoglia utopia o ideologia (p. 65).

Per quanto riguarda l'Italia, fu a partire dalla Restaurazione che il problema nazionale e costituzionale andò maturando con una riflessione che, però, non era giunta ancora al livello del pensiero politico europeo. E questo soprattutto per l'ostacolo rappresentato dalla secolare presenza della Chiesa cattolica, che finì per deprimere le ipotesi formulate da pensatori provenienti dal suo stesso seno, come Tommaseo, Gioberti e Rosmini (pp. 83-84). Comunque, i pur limitati contributi del pensiero italiano furono utilizzati dai redattori dello Statuto Albertino, anche se Maranini ci fa notare che, dopo la sconfitta militare del 1849, il dibattito teorico attorno ai problemi costituzionali si spense e, per circa un secolo, tutto si ridusse alla sopravvivenza e all'interpretazione dello Statuto stesso.

Parlando dei contenuti di questa carta *octroyée*, l'autore fa un'osservazione che ci sembra di capitale importanza, in quanto

essa viene assunta come categoria interpretativa delle vicende storiche non solo del pensiero liberale ma anche di quelle successive alla promulgazione della costituzione repubblicana. Egli afferma, infatti, che nello Statuto, si trova il germe del regime che definisce come «pseudo-parlamentare», sistema attorno al quale ruotò la storia costituzionale e politica d'Italia per più di un secolo e che, secondo quell'originale giudizio, potremmo prolungare fino ai nostri giorni e proiettare forse anche oltre.

Certo, lo Statuto tendeva a realizzare, sia pure imperfettamente (p. 123) il classico schema della tripartizione dei poteri, con implicito riferimento alle tradizioni inglesi e alle costituzioni francesi del 1814 e del 1830, nonché a quella belga del 1831. Prevedeva, inoltre, l'esistenza di una Camera eletta, sia pure a suffragio ristretto e sanciva garanzie importanti, quali la libertà individuale, l'uguaglianza e il diritto di proprietà. Ciò rispondeva alle esigenze liberali della borghesia e proprio per questo creava i presupposti di una trasformazione sociale che costituiva, in parte non piccola, la sostanza stessa del Risorgimento.

Lo Statuto conteneva, però, anche l'articolo 5, che ammetteva la prerogativa regia come interferenza nelle decisioni parlamentari. Per Maranini tale prerogativa si spinse sovente fino a determinare la centralità assoluta della Corona, limitando e mortificando il cosiddetto governo parlamentare dualista (che altrove rappresentò una delle maggiori acquisizioni dell'epoca liberale) e comportando pesanti responsabilità della Corona nelle crisi extraparlamentari, nei pieni poteri conferiti all'esecutivo, nel ricorso allo stato d'assedio.

A pregiudicare in misura decisiva l'ispirazione liberale è insomma — secondo l'au-

tore — il fatto che quello che ci troviamo dinanzi non è un parlamento veramente operante in piena autonomia, ma un parlamento virtuale rispetto alla realtà concreta dello pseudo-parlamentarismo. Ne nasce una visione della storia d'Italia, tutta o quasi al negativo, oscillante tra l'autoritarismo dell'esecutivo e le invasioni di campo della monarchia.

Forse, si sarebbe anche potuta tentare un'applicazione diversa dello Statuto e una sua interpretazione più aperta e, dunque, parlamentare, ma ciò era reso difficile dallo scontro con la Chiesa e dal timore di eventuali scoppi rivoluzionari. In fondo il connubio Cavour-Rattazzi, con il confluire dei rispettivi seguaci, da Destra e da Sinistra, in una formazione parlamentare di Centro, rimase pur sempre un accordo politico, mentre lo pseudo-parlamentarismo si consolidò con l'andare del tempo nella ricerca sistematica di una maggioranza qualunque, di cui si serviva l'esecutivo e, *in primis*, il presidente del Consiglio.

Maranini sottolinea che il fenomeno non fu estraneo ai governi della Destra — a cominciare dallo stesso Cavour — ma l'apice venne raggiunto con la Sinistra, specialmente con alcuni suoi esponenti come Depretis e Crispi, per proseguire fino a tutto il decennio giolittiano.

Un simile giudizio non impedisce, però, all'autore di valutare positivamente l'operato di alcuni Ministeri. È il caso, ad esempio, del largo programma di riforme attuato da Crispi, che con la propria energia diede impulso in breve tempo ad una legislazione così vasta da far credere all'opinione pubblica di potere risolvere tutte le debolezze e le insufficienze del vecchio liberalismo.

Ma, ancora una volta, se qualche progetto poté essere attuato, non fu per l'autorità

del parlamento e di una sua maggioranza omogenea e riconosciuta, bensì in virtù del potere personale dell'esecutivo che affermò, spesso con la connivenza della Corona, una prassi di governo non molto lontana da una vera e propria dittatura.

Lo stesso giudizio viene espresso su Giolitti che, comunque, ebbe intuizioni politiche nuove e ardite: rompere l'isolamento sempre più stretto e pericoloso del regime liberale rispetto alla società; ristabilire un contatto tra paese reale e paese legale; svuotare le rivendicazioni proletarie del loro potenziale rivoluzionario con una coraggiosa politica sociale; richiamare dentro la città politica le forze che ne erano rimaste fuori, quelle controllate dalla protesta cattolica e quelle indirizzate dalle sorgenti organizzazioni sindacali e socialiste. Tuttavia, anche per Maranini i governi giolittiani sono quelli nei quali si manifestò — in maniera addirittura patologica — lo pseudo-parlamentarismo, con il seguito di corrotte, di uso spregiudicato degli organi periferici dello Stato, di controllo e di manipolazione del voto che esso si portava dietro.

Si può dire che gli uomini migliori della Destra e, dopo di loro, quelli della Sinistra, e poi gli uni e gli altri insieme, avevano mantenuta viva la funzione del governo parlamentare con difficoltà crescenti, perché diveniva sempre più arduo stabilire quale fosse la sede nella quale prendevano corpo gli indirizzi politici. Ragione per cui, alla vigilia del primo conflitto mondiale, alcuni elementi esterni al sistema — su tutti l'introduzione del suffragio universale maschile — non fecero che accelerare lo sgretolamento della faticosa e labile costruzione liberale. Anzi, visto che all'avvento del fascismo l'intero edificio era già compromesso e non restava che il problema

della sua liquidazione pratica, Maranini si meraviglia di come, afflitto da una malattia che lo aveva colpito fin dalla nascita, il regime liberale fosse stato capace di durare così a lungo (p. 289).

Neppure l'esperienza fascista (che nell'economia dell'opera rappresenta davvero una parentesi) riuscì a incidere sulle costanti di lungo periodo dell'anomalia italiana. E del resto, come ricorda Maranini, le modalità stesse con le quali il fascismo cadde rimandano ad una persistenza della prerogativa regia che, «sia pur stremata e mortificata» (p. 301), fu in grado di sopravvivere fino al 25 luglio.

Dopo quella data l'Italia si ritrovò nelle stesse condizioni di carenza dello Stato che avevano facilitato l'avvento della dittatura, per cui il problema della riorganizzazione della democrazia liberale non si poneva in termini di restaurazione, di «ritorno allo Statuto», richiedeva invece la creazione di nuovi istituti entro una radicale riforma costituzionale. L'Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno 1946, doveva, pertanto, provvedere a un ordinato sistema di pubblici poteri e di libertà politiche, di garanzie economiche e sociali. Il compito si rivelava di difficile attuazione, prima di tutto per l'esigenza, fino a quel momento inedita, di contemperare tre tradizioni culturali, prima che ideologiche e politiche: la liberale, la cattolica, la socialista.

È con quest'ottica che Maranini guarda alle vicende politiche italiane dopo la conclusione dell'esperienza di governo degasperiana, la quale aveva, sostanzialmente, espresso un'opinione ancora spontanea dell'elettorato. Che accade da quel momento in poi? In che termini si può parlare di un nuovo pseudo-parlamentarismo che, per quanto diverso, è allineato in una continuità di

fatto con quello che ha imperato nella storia politica d'Italia nel corso di un secolo? Quali ne sono i protagonisti e in che modo provvedono ad attuarlo?

La parola chiave, per Maranini, (se non andiamo errati, è il primo ad usarla) è quella di «partitocrazia», un termine con cui egli qualifica una situazione nella quale il parlamento, al di là degli assetti formali, nella sostanza si limita a registrare le decisioni prese dalle segreterie di ciascun partito e, spesso, tra i vertici dei partiti, i quali divengono detentori sezionali della sovranità effettiva (p. 410). Da qui le contraddizioni stridenti tra la costituzione scritta e quella di fatto, il potere che si sposta per intero dalla sfera dello Stato alle organizzazioni partitiche.

Un regime politico che, dopo De Gasperi e con la nomina di Amintore Fanfani a segretario della Democrazia cristiana, ancor meno di quello pre-fascista può, forse, legittimamente definirsi parlamentare. E nel quale la triade esecutivo-parlamento-partiti, tipica delle moderne democrazie industriali, risulta incapace di funzionare, anche perché, conclude Maranini, l'antico problema di una selezione elettorale incapace di esprimere una maggioranza omogenea si aggrava con l'adozione del sistema proporzionale.

Una interpretazione (anche nei punti meno condivisibili) fondata su solidi richiami documentari e densa di implicazioni, che fornisce al lettore i tratti essenziali per valutare ciò che avverrà, in rapida successione, nel ventennio successivo alla fine degli anni Sessanta del Novecento: crisi progressiva della partitocrazia, crescente delegittimazione delle forze politiche, collasso finale dell'equilibrio fondato sulla Democrazia cristiana in quanto perno fondamentale delle

coalizioni di governo e del Partito comunista italiano come elemento egemone e ormai riconosciuto dell'opposizione di sinistra pienamente integrata nel sistema.

5. *Quando l'interprete privilegia la continuità*

Il primo volume dell'opera di Carlo Ghisalberti (*Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*) si apre con l'asserzione (opposta alla tesi di Maranini) secondo la quale ancora prima della Rivoluzione francese, e cioè già verso la metà del Settecento, nei maggiori Stati italiani si era venuto costituendo un ceto borghese pronto — per cultura, pensiero filosofico e economico — ad accogliere il processo di espansione ideologica e politica della rivoluzione stessa (p. 22). Del resto — prosegue l'autore — non si sarebbe verificata nessuna soluzione di continuità, se non nei mezzi di esercizio del potere, tra il periodo rivoluzionario e quello napoleonico, in quanto il collante sociale di quei due momenti fu per l'appunto la borghesia. Ed anzi, proprio fra il 1800 ed il 1815 anche nel nostro paese sarebbe emersa fino ad imporsi una visione centralizzata e statalistica della cosa pubblica.

Con lo sviluppo del pensiero costituzionale successivo a quel quindicennio, lo Statuto Albertino si legava, inscindibilmente, alla grande evoluzione del costituzionalismo europeo, diventando il punto di riferimento delle speranze e delle idealità di coloro che aspiravano a un'Italia unificata su base costituzionale e liberale. Pur ammettendo che si trattava di una carta concessa dal sovrano e che quest'ultimo conservava, comunque, larghi spazi di iniziativa, Ghisalberti privilegia l'elemento di

novità rappresentato dall'introduzione del regime parlamentare, con una Camera elettiva accanto a un Senato vitalizio di nomina regia (pp. 49-50).

Di più, il punto di vista di Ghisalberti è che lo Statuto non solo introdusse un effettivo regime parlamentare, ma che questo funzionò egregiamente fino dai primi anni della sua applicazione. L'autore, d'altro canto, mostra di approvare anche la decisione di Cavour che ridimensionava la proposta (avanzata nelle file democratiche all'indomani dell'unità) di demandare a un'Assemblea Costituente la definizione di un ordinamento diverso del nuovo Stato rispetto all'ordinamento statutario. Condividendone, di conseguenza, anche l'opinione secondo la quale l'unificazione altro non era stata che un naturale ampliamento territoriale e politico del Regno di Sardegna.

In sostanza, Ghisalberti riscontra una sostanziale continuità della vita parlamentare fino alla costituzione del 1948, quasi un processo lineare interrotto soltanto dal ventennio fascista. E anche quando egli rileva particolari momenti di limitazione dell'organo legislativo, dovuti all'iniziativa della Corona o del presidente del Consiglio, sembra prevalere un eccesso di giustificazionismo.

Si prenda l'esempio del trasformismo, una delle rotture più marcate nella prassi istituzionale del liberalismo europeo e che come tale viene chiaramente denunciata. L'autore la imputa a carico esclusivo della Sinistra (pp. 191-193) e, comunque sia, vede le sue ricorrenti manifestazioni come semplici incidenti di percorso che non interrompono il regolare svolgimento della prassi parlamentare.

Se mai, c'è da rilevare che l'accentuato trasformismo nacque da un programma

politico che prevedeva una serie di riforme, a sostegno delle quali appariva necessaria una larga e sicura maggioranza, che tendeva a dilatarsi attraverso il recupero di quanti, fra gli esponenti della vecchia Destra, o per opportunismo personale o per costante vocazione ministeriale, erano disposti a entrare nelle file della Sinistra. Le crisi extra-parlamentari si moltiplicavano, il controllo del voto — soprattutto dopo la riforma elettorale del 1882 — diveniva spasmodico, la corruzione dilagante, l'impronta paternalista dominante.

Ciò significava nella sostanza, al di là delle proclamazioni verbali, una politica conservatrice e opportunistica che limitava — secondo Ghisalberti — la vita pubblica alla semplice gestione del potere, riducendo le scelte politiche alla quotidiana ricerca del compromesso. Il solo fatto nuovo fu, nel 1892, l'ascesa al potere di Giolitti il quale, fin da questo suo primo incarico ministeriale, manifestò l'esigenza di un allargamento della base sociale dello Stato che si esprimeva con il tentativo di coinvolgimento di cattolici e socialisti nelle responsabilità di governo e in una politica di spiccata attenzione alle questioni sociali.

Del resto, anche Giolitti (al cui operato l'autore riserva lo spazio maggiore) non era disposto ad allentare l'accentramento burocratico e amministrativo, ritenendolo il solo strumento che gli consentisse di realizzare il suo vasto programma. Comunque sia, Ghisalberti invita a riflettere su almeno due circostanze decisive: prima di tutto sul fatto che l'uomo politico di Dronero non aveva di fronte a sé «valide alternative» a tale condotta (p. 319); in secondo luogo — e questa volta a proposito della perdurante degenerazione parlamentaristica — sulle responsabilità che, almeno in parte, andavano impu-

tate anche alla dottrina giuspubblicistica, essenzialmente improntata a un formalismo che allontanava i giuristi «dai veri e reali problemi dello Stato e della costituzione nel senso pragmatico e funzionale» (p. 318).

In una situazione del genere, lo scoppio della guerra contribuì ad acuire tutti i problemi che non potevano essere risolti con i mezzi consueti, tipici del trasformismo, portando ad un'emanazione massiccia di decreti-legge e ad una conseguente decadenza dell'organo legislativo, a tutto vantaggio dell'esecutivo e della Corona, vero e proprio fulcro del sistema (p. 323).

Al termine del conflitto, il quadro istituzionale risultava ormai profondamente modificato, anche per l'atteggiamento della classe dirigente, quasi in preda ad una smania suicida. Al punto che — sottolinea Ghisalberti — l'introduzione del sistema proporzionale nelle elezioni del novembre 1919 non significò soltanto un gravissimo errore politico, ma una vera e propria catastrofe del regime parlamentare. Il fascismo, battute le residuali resistenze socialiste, non trovò infatti più alcun ostacolo; anzi, esponenti liberali e popolari entrarono nelle file del nuovo movimento, sperando forse di costituzionalizzarlo attraverso i blocchi nazionali. Si giunse, invece, all'instaurazione della dittatura, che eliminò — a partire dalle «leggi fascistissime» — le ultime vestigia del costituzionalismo parlamentare e attuò, di fatto, la messa in mora dello Statuto e delle sue garanzie.

Con il 25 luglio 1943 (i cui avvenimenti l'autore considera — pur lasciando spazio ad altre interpretazioni — pienamente conformi con le prerogative statutarie del sovrano e con le funzioni costituzionali proprie del Gran Consiglio) la monarchia aveva sperato di poter chiudere in una parentesi l'intero

ventennio, ripristinando le vecchie istituzioni come se niente fosse accaduto.

Così non la pensavano le forze antifasciste, che si pronunciarono per un regime repubblicano, pur demandandone la decisione a un referendum popolare, da tenersi, assieme alla nomina di un'Assemblea Costituente, alla fine della guerra. Col primo governo Bonomi (giugno 1944), per quanto esso si impegnasse a non compiere nessun atto pregiudiziale verso l'una o l'altra soluzione costituzionale, la monarchia ricevette un duro colpo: il presidente del Consiglio e i suoi ministri non giuravano più la propria fedeltà al re, ma si impegnavano solamente a servire il paese.

Era la conclusione di un'epoca, anche per l'affermazione dei moderni partiti di massa, sancita nella stessa costituzione del 1948. Ma di questo processo Ghisalberti ribadisce piuttosto la continuità con il passato, sia perché la Resistenza si era autodefinita «nuovo Risorgimento», sia perché i nuovi partiti, pur avendo fortemente contrastato il vecchio regime liberale, avevano comunque riconosciuto nello Statuto albertino le basi e l'essenza di ogni democrazia moderna.

Da segnalare, al termine del secondo volume, una serie di tavole nelle quali sono riportati i risultati dei plebisciti dal 1860 al 1870, le elezioni generali politiche dal 1848 al 1946, la forza dei vari partiti alla Camera dal 1876 al 1913 (con la parentesi decennale — dal 1882 al 1892 — per l'adozione dello scrutinio di lista) e poi, con l'adozione del proporzionale, dal 1919 al 1924 e, infine, i risultati del referendum istituzionale e delle elezioni per l'Assemblea Costituente del 1946.

## 6. *Se l'ermeneuta s'aggroviglia*

Quello di Umberto Allegretti (*Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*) è, indubbiamente, un lavoro di forte impianto e di largo respiro, laddove elaborazione di pensiero e ricostruzione storica si intrecciano in un rapporto di vicendevole necessità. Lavoro le cui linee di ricerca erano state avviate fin dal 1978, per confluire in un primo, provvisorio sbocco, cinque anni più tardi.

Già nella prefazione, l'autore afferma che, per capire il nostro presente repubblicano, bisogna rifarsi alla sua storia e riconoscere le caratteristiche limitative dell'esperienza statale italiana, che risalgono a un difetto di fondazione teorica tipico delle origini, collocate fra '700 e '800 (p. 11). Due le insufficienze comuni all'intera storia del nostro liberalismo: l'essere — e continuare ad essere — costretto nelle contraddizioni derivanti dall'assetto proprietario e capitalistico che ne è alla base e che respinge le pur grandi conquiste civili e politiche; i guasti prodotti dalla concezione della sovranità assoluta dello Stato.

Ma prima di entrare nel merito particolare dell'esperienza italiana, Allegretti affronta un compito ben più impegnativo, quello, cioè, di definire un modello generale, unitario del liberalismo, per poi confrontarlo con la specificità del nostro paese. In quest'ottica egli precisa subito che il liberalismo è stato un grande fenomeno storico, ma anche un prodotto della teoria, ha avuto dei presupposti ideali che, della storia, sono ad un tempo il risultato e la premessa. In particolare, la nozione e il ruolo dell'individuo sono il punto qualificante del modello liberale, ne costituiscono il valore irriducibile.

Quindi un uomo e una visione del mondo che divengono soggettivi e stanno all'origine di un concetto dell'individuo che solo a misura di se stesso valuta e desidera, rapportandosi con il mondo in termini di dominio, di possesso e di una propria finalizzazione nella proprietà. Ma — avverte l'autore — egli deve fare i conti con l'individuo-altro, che esiste in quanto proprietario e ciò gli impone la necessità del patto sociale. Se liberalismo vuol dire autonomia rispetto ai vincoli imposti dal potere politico, esso si qualifica anche come soggetto che, proprio per le sue finalità economiche, può avere grande bisogno di statualità. Naturalmente, c'è un rapporto più generale dell'uomo-individuo col mondo esterno, un rapporto che non investe più i beni materiali, ma quelli morali, culturali, filosofici e proprio per questo un'indagine che, come questa, si proponga di ritrovare gli elementi di una «comunalità» generale richiede un'analisi interdisciplinare.

È sulla base di tale analisi che Allegretti formula alcune annotazioni che sembrano, tuttavia, incrinare le sue precedenti costruzioni concettuali: l'esperienza storica ci dice che il modello generale del liberalismo, puramente teorico, non ha mai luogo; certi suoi caratteri sono enfatizzati o depressi al variare di fasi temporali e di peculiarità nazionali. È il caso del liberalismo italiano, che si presenta marginale o «secondario».

Alla individuazione dei vari contenuti — positivi o negativi — del liberalismo, si perviene adottando lo schema classico delle tre fasi: assolutismo (tesi), rivoluzione (antitesi), liberalismo (sintesi). In quest'ultimo, però, resta incorporato qualcosa della tesi, e allora può accadere che esso contenga in sé germi del fascismo (p. 27), il che contraddice la sostanza stessa del liberalismo che, per

definizione, implica il concetto di libertà. Un ragionamento che — a dispetto di una sintassi fin troppo complessa e di una struttura narrativa ambiziosa e al tempo stesso aggrovigliata — finisce per risultare (o, forse, per apparire) schematico e riduttivo.

Se si considerano i punti di partenza e gli esiti raggiunti dall'Europa, l'Italia, alle origini (ma anche negli approdi finali) manifesta solo «deficienze»: «manca un modello metafisico ed epistemologico» (p. 53); c'è il vizio del particolarismo; il pensiero illuminista vi giunge tardi e di riflesso; la Rivoluzione francese vi è importata come mito; si manifestano carenze di teoria e tendenze empiriche (p. 163). Il grave poi — secondo l'autore — è che questi caratteri del liberalismo italiano non solo pesano negativamente perché condizionano l'opera di formazione del nuovo Stato, ma (e questo è il peggio) tendono a trasmettersi al futuro Stato liberale e unitario.

La filosofia dei moderati — in tale veste si presenta in Italia il liberalismo — ha paura di quanto prodotto dal razionalismo illuminista e dalla rivoluzione e, per questo, è frenata da un bisogno di restaurazione (ritorna la triade dialettica). Il punto critico è che il liberalismo italiano non riesce a produrre un'interpretazione specifica della propria realtà storica, restando a mezza strada: lontano dall'Europa e incapace di capire se stesso.

Certo, Allegretti sottolinea come al di là di questi limiti, forte fu nei liberali italiani il senso dell'indipendenza e dell'unità nazionale. Tuttavia, nella visione del nostro liberalismo rientrava anche — secondo l'autore — un capitalismo timido, pauroso della rivoluzione e del proletariato e, dunque, corporativo, dominato dal privatismo economico, dall'esigenza della libertà di impre-

sa e di profitto, ma sostenuto e sostanziato anche dal contrario, dalla protezione dello Stato e dalla rendita parassitaria; un capitalismo di ineguale sviluppo nelle varie parti del paese; che non ha avuto e non ha — né a Destra né a Sinistra — un progetto (p. 218) e tutto ciò aiuterebbe a capire i caratteri negativi del parlamentarismo, della corruzione, del trasformismo a partire dal connubio Cavour-Rattazzi.

Un ruolo dello Stato che tende a farsi sempre più dominante, sempre più vicino, a scapito dell'autonomia della società civile e dei poteri locali; una questione dello Stato che, per come esso fu immaginato e costruito, si presenta paradossale e drammatica. Questo Stato idolatrato, cui si affidavano compiti decisivi e nel quale si riponevano tante speranze, alla prova dei fatti si rivelava inefficiente, debole, isolato.

L'Italia, per citare un solo esempio, giunse in ritardo — alla metà degli anni '90 dell'Ottocento — anche all'appuntamento con la seconda rivoluzione industriale e pertanto risultò una componente debole, ancora periferica, del sistema mondiale, di cui, però, conosceva ormai tutte le ripercussioni indotte dalla novità dei cambiamenti in corso. Da questo momento la crisi divenne irreversibile e in essa — ricorda l'autore — erano insiti i meccanismi (capitalismo di monopolio, tendenze imperialistiche) che avrebbero condotto alla dittatura fascista (p. 423).

Il volume si conclude con un giudizio finale su quella ventennale esperienza, che appare contrassegnata da tre linee non pienamente convergenti ma, tuttavia, incrociantisì, nel definirne il modo di essere: l'innovazione in senso totalitario, la continuità negli aspetti statalistici con l'esperienza liberale e una certa modernizzazione tecnica.

Vale la pena di sottolineare che l'argomento dei «valori e pesi» della tradizione nell'esperienza repubblicana e le presunte, «molteplici» continuità di quest'ultima con l'esperienza liberale — costretta nelle poche pagine dell'ultimo paragrafo (pp. 567-575) — avrebbe meritato ben altro sviluppo, per almeno due motivi. La possibilità per il lettore di confrontare il punto di vista continuista di Allegretti con quello delineato — con molta più forza — da Maranini; ma anche l'occasione di usufruire a pieno (e il rilievo vale per l'intero impianto dell'opera) di un apparato bibliografico che spazia su uno spettro davvero ampio, soprattutto se paragonato con le rigidità disciplinari tipiche, purtroppo, di una lunga tradizione di studi.

#### 7. *Fra costituzione formale e costituzione materiale*

Fin dalla Premessa al suo volume sulla *Storia della costituzione italiana* Labriola individua chiaramente alcuni punti che ricorrono con insistenza nella trama dell'opera. Lo Statuto non è definibile come liberale, oltre che per il suo contenuto intrinseco, anche e soprattutto perché Carlo Alberto manifestò un'accentuata opposizione alla concessione di ordinamenti liberali e, solo per necessità, alla fine vi acconsentì (p. 5). La carta del 1848 rivelava un impianto flessibile, il che consentì di prolungarne la durata almeno fino al colpo di Stato del 1922 e, attraverso gli avvenimenti del luglio del 1943, fino alla promulgazione della costituzione repubblicana.

Al riguardo l'autore asserisce che una costituzione flessibile «è tale in rapporto alla sua capacità di assumere più agevol-

mente in forma scritta o consuetudinaria i mutamenti che intervengono nelle trasformazioni sociali della comunità di riferimento, nelle modificazioni ed integrazioni della propria disciplina normativa» (p. 8).

Questo procedere, che diventa la presa d'atto di una costituzione materiale, può discostarsi anche molto dall'ordinamento scritto. Tale perentoria affermazione ci dice che, da un punto di vista dell'evolversi delle forme istituzionali — stando all'autore — si può ritenere che il testo letterale dello Statuto «altro non sia che una fragile copertura sovrainposta a un edificio ordinamentale ben diverso» (p. 11). E dunque il costituirsi di quella che Labriola sulla falsariga di Mortati definisce «costituzione materiale» si sarebbe svolto all'esterno dello Statuto e nonostante esso. Quindi, non si può parlare di continuità, bisogna semmai ricostruire il succedersi di distinti regimi costituzionali.

È su queste premesse che l'autore fonda la struttura narrativa del volume: si possono distinguere due ordinamenti rappresentativi, che vanno, l'uno dalla proclamazione del Regno d'Italia alla legge istitutiva del suffragio universale maschile (1912); l'altro, da quest'ultimo evento fino a quello che egli considera come il colpo di Stato del 1922, che introduce alla terza costituzione — l'«autoritaria» — senza che si possa escludere che elementi propri di una carta si riflettano, temporaneamente, in una costituzione successiva (tesi, più che ipotesi, sostenuta anche da Allegretti, ma per ben diverse ragioni).

Non è vero, dunque, che siamo in presenza, con lo Statuto, di un regime parlamentare e nemmeno possiamo accogliere l'opinione opposta, secondo la quale ricorrerebbe il regime costituzionale puro, con una netta separazione tra potere esecutivo e potere legislativo. Tra il 1848 e il 1861 non si dette

nessuna forma di governo parlamentare, mentre dalla unificazione daterebbe l'affermarsi della costituzione materiale e la soluzione di continuità rispetto al regime sardo.

La costituzione materiale si è evoluta investendo in pieno i lineamenti della forma di governo: un nuovo sistema di relazioni tra Corona, governo e Camera elettiva non tardò ad insediarsi con una diversa qualificazione della Camera elettiva; si assistette al rafforzamento del principio di rappresentanza; venne imponendosi l'esigenza dell'unificazione amministrativa e della codificazione del diritto civile e penale.

Ma si cercava ancora di limitare i poteri del parlamento attraverso le deleghe al governo. Da cui il «parlamento limitato», come limitata appariva la stessa monarchia. L'organo legislativo si rafforzava solo con la prima costituzione rappresentativa (p. 135), minando, in alcuni casi anche radicalmente, principi ed istituti che si erano formati nel precedente regime. E siamo alla seconda costituzione rappresentativa che si fa, vieppiù, materiale. Naturalmente c'è di mezzo una crisi. Infatti, Labriola (p. 173) parla della crisi della costituzione materiale nel regime rappresentativo, crisi che trae origine dai mutamenti intervenuti a causa del sorgere e dell'affermarsi di nuovi soggetti all'interno della costituzione materiale stessa: il movimento socialista e i gruppi cattolici. Rimane, tuttavia, il distacco delle istituzioni rappresentative e resta, essenziale e critico, il tema della rappresentanza, che riassume in sé il punto di rottura della costituzione materiale e, al tempo stesso, il punto della sua possibile sutura (p. 184).

La seconda costituzione rappresentativa si apre con l'introduzione del suffragio universale maschile e si manifesta come dissolvenza della base su cui si è retto fino ad allora l'equilibrio convenzionale della costituzione

materiale. Dal punto di vista istituzionale, la crisi dell'ottobre 1922, con la nomina di Mussolini a presidente del Consiglio, segna l'instaurarsi della costituzione autoritaria (1922-1943). Non vi è nessuna continuità — insiste l'autore — con la carta albertina: anche la Corona è costretta a un processo di svuotamento dei suoi residui poteri.

Il passaggio dal sistema autoritario a quello «provvisorio», interviene con gli avvenimenti del 25 luglio 1943, allorché si individuò nella Corona l'organo a cui devolvere la funzione di commissariamento della crisi. Nell'aprile del 1944 si formò un secondo governo Badoglio, ma in questa occasione, furono i partiti — tramite il Comitato di liberazione nazionale (CLN) — a farsi avanti; e con la rinuncia del re, che affidò la Luogotenenza al figlio Umberto, si realizzava un'intesa tra forze politiche e Corona. Restava aperta la questione istituzionale, che si concordò di rinviare a guerra conclusa. Nasceva, pertanto, l'esigenza di una costituzione provvisoria, la quale vide la luce, nel suo nucleo essenziale, con il decreto legislativo luogotenenziale del 3 luglio 1944.

A prescindere dal taglio interpretativo adottato — il ruolo dello Statuto, la dialettica tra regole scritte e concreta attività istituzionale ed altre questioni ancora — il volume di Labriola evidenzia il mancato intreccio tra i differenti piani (cui accennavamo all'inizio) che danno vita ad una vera storia costituzionale.

Ciò che fa difetto — si tratta però di una lacuna comune anche agli altri manuali esaminati, anche se appare qui accentuata — è

soprattutto una considerazione attenta del ruolo dell'amministrazione pubblica nel corso dell'ultimo secolo e mezzo. E, cioè, proprio quando questa diventa uno degli elementi portanti delle dinamiche costituzionali anche nel nostro paese. Finendo per imporsi, assieme alla ricostruzione puntuale dell'affermarsi dei concreti soggetti istituzionali (partiti, sindacati, gruppi di pressione), come il dato ineludibile per una storia costituzionale — monografica o di carattere generale — intesa non soltanto come teoria, ma anche come prassi dell'organizzazione e del governo della comunità.

#### Bibliografia

Gaetano Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, ristampa, presentazione di Leopoldo Elia, introduzione di Lorenza Carlassare, Napoli, Jovene, 1985, pp. VI-XX-XII-582.

Michele La Torre, *Cento anni di vita politica e amministrativa italiana 1848-1948*, vol. I 1848-1922, Firenze, Nocchioli, 1952, pp. VII-243; vol. II 1922-1943, Firenze, Nocchioli, 1953, pp. 194; vol. III 1943-1948, Firenze, Nocchioli, 1954, pp. 200.

Giuseppe Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967, pp. 540; riedito con prefazione di Angelo Panebianco: Milano, Corbaccio, 1995, pp. X-540.

Carlo Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Bari, Laterza, 1977, voll. 2, pp. XIII-460.

Umberto Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 613.

Silvano Labriola, *Storia della costituzione italiana*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, pp. 306.