



Università degli Studi di Roma
La Sapienza
Dipartimento di Scienze Politiche

Tesi di dottorato di ricerca
in
Diritto pubblico, comparato e internazionale
*Curriculum in Teoria dello Stato e Istituzioni
politiche comparate*

XXVIII ciclo

ALLE RADICI DELLA COSTITUZIONE
MATERIALE

Dottorando:
Simone Ferraro

anno accademico
2015-2016

a Gabriella Lubrano

INDICE

INTRODUZIONE	IX
CAPITOLO I. <i>Forme politiche e Costituzione</i>	
I. 1 <i>La Costituzione materiale fra passato e presente</i>	3
I. 2. <i>I processi di democratizzazione ed istituzionalizzazione dei corpi intermedi durante la “crisi dell’ordine liberale”: i loro sviluppi nell’immediato dopoguerra, e, nella loro interpretazione, le possibili influenze del costituzionalismo liberale</i>	15
I. 3. <i>L’interpretazione offerta dal costituzionalismo liberale dei concetti di Stato, Società, Costituzione</i>	27
CAPITOLO II. 1848-1860 <i>La nascita della Carta albertina e le sue modifiche</i>	
II.1. <i>Tendenze e caratteri nella storia costituzionale italiana del periodo statutario</i>	51
II. 2. <i>Corsi e ricorsi storici: la questione costituzionale e la Carta albertina</i>	59
II. 3. (Segue) <i>le modifiche della Carta albertina</i>	89
CAPITOLO III. <i>Popolo e potere elettorale: dal Regio decreto 17 marzo 1848, n. 680 al Regio decreto 21 settembre 1882, n. 999</i>	
III.1. <i>La legislazione elettorale nella Carta albertina</i>	113
III.2 <i>La riforma del sistema elettorale del 1882</i>	123
III.3. <i>Il potere legislativo e la rappresentanza nella riflessione della giuspubblicistica nazionale</i>	135
CAPITOLO IV. 1912-1919 <i>L’organizzazione del corpo elettorale e la sua influenza sull’assemblea rappresentativa e sulla sua evoluzione</i>	
IV.1. <i>Rappresentanza e forma di governo in evoluzione</i>	149
IV.2. <i>Analisi storica “dell’arena”: le Camere e le Commissioni parlamentari</i>	165
IV.3. <i>Riforme istituzionali e razionalizzazione del potere: le forme rappresentative nei secoli XIX-XX e gli odierni ordinamenti positivi</i>	175
BIBLIOGRAFIA	181
Bibliografia su riforme costituzionali ed istituzionali (1978-2016)	211

Elenco delle Abbreviazioni (*)

Commentario della costituzione, a cura di G. Branca	<i>Comm. cost. Branca</i>
Digesto italiano	<i>D.I.</i>
Nuovo Digesto Italiano	<i>N.D.I.</i>
Nuovissimo Digesto Italiano	<i>Nss.D.I.</i>
Dizionario biografico degli italiani	<i>DBI</i>
Dizionario biografico dei giuristi italiani	<i>DBGI</i>
Dizionario di diritto pubblico, a cura di S. Cassese	<i>Diz. dir. pubbl. Cassese</i>
Enciclopedia del Diritto	<i>Enc. dir.</i>
Enciclopedia delle scienze sociali	<i>Enc. sc. soc.</i>
Enciclopedia giuridica	<i>Enc. giur.</i>
Enciclopedia giuridica italiana	<i>E.G.I.</i>
Enciclopedia italiana	<i>Enc. it.</i>
Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto (2012)	<i>CISP – Diritto</i>
Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Filosofia (2012)	<i>CISP – Filosofia</i>
Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Politica (2013)	<i>CISP – Politica</i>
Archivio di Diritto pubblico	<i>Arch. dir. pubbl.</i>
Archivio giuridico Filippo Serafini	<i>Arch. giur.</i>
Democrazia e Diritto	<i>Dem. dir.</i>
Diritto e Società	<i>Dir. soc.</i>
Giornale di storia costituzionale	<i>Giorn. stor. cost.</i>
Giurisprudenza Costituzionale	<i>Giur. cost.</i>
Materiali per una storia della cultura giuridica	<i>Mat. stor. cultura giur.</i>
Politica del Diritto	<i>Pol. dir.</i>
Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno	<i>Quad. fior.</i>
Quaderni costituzionali	<i>Quaderni cost.</i>
Rassegna mediterranea	<i>Rass. med.</i>
Rassegna Nazionale	<i>Rass. Naz.</i>
Rassegna Parlamentare	<i>Rass. Parl.</i>
Rassegna di diritto pubblico	<i>Rass. dir. pubbl.</i>
Rivista di Diritto Pubblico – La Giustizia Amministrativa	<i>Riv. dir. pubbl.</i>
Rivista trimestrale di diritto pubblico	<i>Riv. trim. dir. pubbl.</i>
Rivista di diritto internazionale	<i>Riv. dir. int.</i>
Rivista internazionale di Filosofia del Diritto	<i>RIFD</i>

* Fonte:

- ENCICLOPEDIA GIURIDICA Abbreviazioni – Treccani

(http://www.treccani.it/export/sites/default/diritto/enciclopedia_giuridica/indici/PDF/AbbreviazioniEGA_2.pdf);

- Sigle e Abbreviazioni Giuridiche (Diritto)

(<http://abbreviazionigiuridiche.leyderecho.org/sigle-e-abbreviazioni/>);

- Abbreviazioni riviste specialistiche

(<http://www.lumsa.it/sites/default/files/ABBREVIAZIONIPERIODICI.doc>).

INTRODUZIONE

1. A ogni studioso delle materie giuspubblicistiche, se passasse in rassegna gli indici dei manuali giuridici che all'intero dell'Accademia, ancora fino a pochi anni fa, furono tra i più diffusi, non potrebbe non apparire evidente una loro caratteristica.

Questa peculiarità, si ritiene, sia in grado di accomunare queste opere scientifiche a prescindere dal loro specifico ambito disciplinare.

Esse vedevano tutte una comune partizione in una introduzione, premessa o capitolo di approfondimento, dedicati espressamente ai profili storici della materia, o, del singolo istituto che le stesse si accingevano a trattare ⁽¹⁾.

Questo dato permette di rilevare una sensibilità nel metodo oggi, forse, solo accantonata. Si nota, difatti, una recente tendenza. La stessa vorrebbe che debbano essere destinate ad una maggiore attenzione solamente quelle tematiche ed argomenti, i quali, per l'eccezionalità delle vicende descritte, vengano percepiti di stretta attualità e, per questo, in grado di prescindere da una trattazione volta ad inquadrarli in una prospettiva di lungo periodo ⁽²⁾.

Nel corso di tutto questa tesi, all'interno delle sue note, verranno richiamati autori raramente presenti nelle opere riguardanti la storia costituzionale e la storia delle costituzioni. Queste figure, solitamente considerate dei carneadi, o peggio ancora, come dei cattivi maestri, responsabili di aver condotto a derive irrazionalistiche ed autoritarie, non compaiono per una mal celata volontà di distrarre l'attenzione del lettore dall'impressione che l'interesse sull'argomento sia nato per contingenze politiche basate su di improvvisate basi storiche e culturali. Lo zelo nella ricerca bibliografica è motivato, viceversa, dall'aver voluto rendere conto, non solo dei lavori scientifici in grado di proporre ordinanti soluzioni, ma anche, di quelli in grado di suscitare interesse per la loro capacità di porre dei problemi, o, illuminare, non comuni, direzioni e percorsi. Aperti ad una comprensione della sfera costituzionale in grado di tenere in equilibrio polo statale e polo sociale, si è tentato, in questo modo, di offrire un quadro il più possibile completo delle letture compiute sull'argomento. Chiedo venia, sin da subito, per la modestia del tentativo, e, se lo stesso, può aver reso l'apparato bibliografico eccessivamente prolisso. Nello stesso, dovendo trattare materiali provenienti da differenti ambiti disciplinari (le cui peculiarità impongono operazioni di astrazione e di unione di elementi comuni a fenomeni fra loro differenti) rifacendosi in ciò ad autorevoli esempi del passato, lo scopo è stato quello di esplicitare, nel modo più equilibrato possibile, due opposte ma ugualmente indefettibili esigenze: la lotta al cd. «morbo di Pangloss» ed il «dovere dialogico del farsi intendere». Si v. G. Calogero, Premessa, in La Cultura, n. 1/1963, p. 4.

⁽¹⁾ Tra molti, si riportano, a puro titolo esemplificativo, titoli di volumi facenti parte del posseduto della personale biblioteca: M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 1-24; R. Monaco, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Torino, Utet, 1971², spec. pp. 40-49; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969⁸, I, pp. 63-88; Id. *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, spec. pp. 9-226; L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1976², pp. 1-59; V. Zangara, *Le prerogative costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, pp. 7-26.

⁽²⁾ Come quelle emergenti: dai nuovi rapporti fra diritto internazionale ed il diritto costituzionale dei singoli stati; dallo sviluppo degli ordinamenti sovranazionali; dal come riconoscere e tutelare “nuovi” diritti e, viceversa, difendere quelli già presenti dall'emersione di nuove minacce. Al contrario, per una ricognizione sulla recente letteratura nel settore della storia costituzionale, disciplina che a questa tendenza, date le specificità della materia,

Si nota, però, come questa possa essere una posizione non del tutto condivisibile, in quanto, non completamente in grado di contemplare, soprattutto per quanto riguarda lo studio del diritto e degli ordinamenti positivi, le loro profonde ed imprescindibili radici storiche ⁽³⁾.

Se, questo può essere vero per le metodologie di analisi solitamente utilizzate nello studio di questi generici aspetti, nello studio del diritto costituzionale, in particolare, si ritiene che simili approfondimenti siano indispensabili ⁽⁴⁾.

A dimostrazione di ciò, la constatazione per la quale, per il concetto di “costituzione materiale” ⁽⁵⁾, sebbene una *cross fertilization* ⁽⁶⁾, realizzata attraverso una comparazione sincronica, tra categorie giuridiche provenienti da ordinamenti differenti, possa essere vista, sempre e comunque, come una opportunità di arricchimento per tutti i soggetti coinvolti in tale processo ⁽⁷⁾, non sia auspicabile ⁽⁸⁾.

necessariamente si oppone, si v., F. Lanchester, *Perticone e la giuspubblicistica italiana*, in *Stato, Società e Storia in Giacomo Perticone*, a cura di C. Palumbo, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 17-44.

⁽³⁾ Viceversa per un esempio di come questa fu una esigenza avvertita già da chiara ed autorevole dottrina si v. V. Crisafulli, *La continuità dello Stato*, in *Riv. dir. intern.*, n. 3/1964, pp. 365-408; Id., *Cinquant'anni di legislazione in Italia*, in *Dir. soc.*, n. 1/1982, pp. 1-18; L. Elia, *La scienza del diritto costituzionale dal fascismo alla Repubblica*, in *Cinquant'anni di esperienza giuridica in Italia, Messina-Taormina, Atti del convegno, 3-8 novembre 1981*, a cura di A. Falzea, Milano, Giuffrè, 1982; Id., *Dinamica «esclusione/integrazione» e forma di governo italiana*, in *Giur. cost.*, 1999, II, pp. 1482-1488. L. Paladin, *I «principi fondamentali» della costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in Id., *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, il Mulino, 2012 (versione e-book). E. Grosso, *L'uso della storia nella lezione di Leopoldo Elia*, in *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di M. Dogliani, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, pp. 137-152.

⁽⁴⁾ Sul come la Storia costituzionale sia parte integrante della Storia in generale, e lo studio del Diritto costituzionale non possa essere legato, nella composizione delle parti sparse dell'ordinamento e della normativa, solo alle norme della Costituzione formale, si v. F. Lanchester, *Alcune riflessioni sulla storia costituzionale. A proposito del volume di F. Bonini, Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992), Introduzione di P. Scoppola, Roma, Nis, 1993*, in *Quaderni cost.*, n. 1/1994, pp. 7-25, spec. p. 12, dove si evidenzia come, per quanta attiene questa materia, a prescindere dalle possibili distinzioni disciplinari tra costituzionalisti, storici e politologi «L'ambito concettuale che può unire i cultori della storia costituzionale *in senso stretto*, (...) [sia] quello del *regime politico* (...) e come variabili [dello stesso siano gli] elementi normativi, fattuali ed istituzionali, in cui si muovono i soggetti che hanno una particolare rilevanza per lo stesso». Cfr. Id., *Carl Schmitt e la storia costituzionale*, in *Quaderni cost.*, n. 3/1986, pp. 487-510.

⁽⁵⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998, rist. a cura di G. Zagrebelsky, *passim*. Per una organica ricostruzione dei rapporti tra questo concetto e quello di ordinamento giuridico si v. M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 117 ss., spec. nota 44, p. 117, alla quale si rimanda per una completa bibliografia sull'argomento.

⁽⁶⁾ Rileva evidenziare come, questa notazione non riguardi possibili *cross fertilization* tra scienze sociali accomunate dall'avere, come loro oggetto di ricerca, l'indagine dei fenomeni istituzionali; operazioni auspicate, già nel 1993, da una vasta platea di studiosi. Si v. *Editoriale*, in *Storia, Amministrazione, Costituzione - Annale ISAP*, n. 1/1993, p. 4, citazione ora ripresa da F. Lanchester, *Carmelo Caristia e il dibattito sul metodo alle soglie del primo conflitto mondiale*, in Id., *I giuspubblicisti tra storia e politica*, Torino, Giappichelli, 1998, nota 41, p. 38.

⁽⁷⁾ «Nell'epoca della globalizzazione e della integrazione sovranazionale il giurista o è comparatista o non è» F. Lanchester, *Gli strumenti della Democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 9. Il fine di questa azione è, difatti, quello di aiutare la comprensione della portata e della storicità delle costruzioni dogmatiche. Si v. inoltre a riguardo, T. Ascarelli, *Prefazione*, in *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1952, per il quale scopo precipuo di questa attività debba essere «[facilitare] un controllo del valore logico delle varie costruzioni e dei loro limiti (...) evitando il pericolo di scambiare concetti che mirano solo a raffigurare situazioni e esprimere valutazioni storicamente determinate con concetti di logica pura o l'illusione, pur sempre ricorrente, di quanti qualificano come “logiche” le costruzioni del proprio diritto ed “empiriche” quelle dei diritti

Non auspicabile, in quanto potenzialmente inidonea a tracciare, soprattutto in un contesto come quello italiano, dalle molteplici ed indefettibili peculiarità, le sue uniche e specifiche linee evolutive ⁽⁹⁾.

Al fine di testimoniare l'importanza dello schema concettuale reso possibile dall'utilizzo dell'idea di *Costituzione materiale* come criterio interpretativo della stessa Costituzione formale, si riporta un estratto dal Verbale della seduta del Consiglio di Facoltà del 1° ottobre 1968 in cui venne votata la proposta di nomina per Costantino Mortati a "Professore emerito". In quella occasione venne ricordato come, nel Suo volume «su "La costituzione materiale", [fosse stato in grado di] rilevare la ricchezza, la profondità e la originalità della sua personalità. (...) [difatti con] questa monografia, che ha esercitato così vasto e penetrante influsso, specie sui giovani studiosi, la teoria istituzionalistica si arricchiva di nuovi sviluppi e approfondimenti che permettono di individuare gli ordinamenti nella loro successione, e di cogliere, quindi, il senso netto della cesura tra regime e regime. Di fronte ad una visione (pur ispirata alle migliori intenzioni) per così dire "continuistica" tra periodo prefascista e periodo fascista, ancora dominante nella letteratura giuspubblicistica dell'epoca, l'opera del Mortati [era] venuta a sottolineare il momento della frattura e della discontinuità. L'accento, posto sulla forza politica come portatrice individuatrice e integratrice dei principi del sistema normativo e dell'indirizzo politico, concepito esso stesso come fonte, riporta[va] finalmente l'interpretazione dei sistemi costituzionali vigenti alla loro base reale» ⁽¹⁰⁾.

Da questa citazione, le ragioni che hanno portato alla scrittura della presente tesi. Scopo di questo scritto è, difatti, quello di proporre possibili argomenti a dimostrazione di come, sebbene questa operazione venne svolta in discontinuità con le posizioni prevalenti all'interno della dottrina giuspubblicistica dell'epoca, la stessa fu, comunque, realizzata attingendo, per alcune sue specifiche implicazioni, dalle

stranieri, perché tratti a ravvisare come "naturale" e "logico" quanto è corrente nel proprio ambiente», ivi, p. XVI.

⁽⁸⁾ Riguardo alle criticità insite nella sovrapposizione, ad esempio, del concetto di "costituzione materiale" a quello di "diritto vivente" o di "living constitution" si v. A. Catelani, *La costituzione materiale e il diritto vivente*, in *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, a cura di Id., S. Labriola, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 53-77. J. M. Balkin, *Framework originalism and the living constitution*, in *Northwestern University Law Review*, n. 2/2009, pp. 549-614.

⁽⁹⁾ Riguardo al come la mancanza d'interesse nella scienza costituzionalistica per l'investigazione delle sue radici e fondamenti possa tradursi in una rinuncia della stessa a porsi «le grandi domande che ne mettono in gioco il significato» si v. G. Zagrebelsky, *Premessa*, in C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., pp. IX ss. Cfr. M. Dogliani, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, in *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, cit., pp. 171 ss.

⁽¹⁰⁾ Il testo completo del verbale è disponibile all'interno del fascicolo personale del Prof. Mortati, così come conservato all'interno dell'Archivio Centrale di Stato: ACS, Ministero della Pubblica Istruzione, Dir. Gen. Istr. Univ., Fasc. Prof. Univ., III serie (1940-1970), B. 330.

elaborazioni teoriche sviluppate dal cd. “costituzionalismo liberale” del diciannovesimo secolo ⁽¹¹⁾.

In particolare, questo rapporto di derivazione è stato rinvenuto in campo pubblicistico nelle diverse concezioni che, del diritto di voto e della legislazione elettorale, vennero al suo interno, formulate ⁽¹²⁾.

Costituzionalismo liberale le cui origini si sono ricercate, principalmente, nelle sue correnti cd. “anti-formalistiche” nate in Italia dagli anni Ottanta dell’800 ⁽¹³⁾.

Da qui, la volontà di offrire una ricostruzione del concetto e delle funzioni di “costituzione materiale” ⁽¹⁴⁾ realizzata, attraverso una comparazione diacronica, partendo dalle sue “radici”. Al fine di esplicitare al massimo l’importanza di una prospettiva volta a storicizzare le categorie giuridiche analizzate, questa comparazione è stata realizzata mettendo a confronto, non soltanto le originarie formulazioni della teoria mortatiana con le loro successive interpretazioni, compiute durante la prima e la seconda fase della storia repubblicana. Le stesse, sono state confrontate anche con le dottrine aventi ad oggetto le norme materiali per la disciplina dei diritti politici e della legislazione elettorale, presenti, all’interno della giuspubblicistica italiana, in tre precedenti specifici periodi della nostra comune storia “costituzionale” e “della costituzione”. Specifici periodi, rappresentati: dalla fondazione dello Stato unitario (1848-1861); dal primo allargamento del suffragio politico (1880-1882); dal passaggio tra il regime ⁽¹⁵⁾ liberal-oligarchico e quello demo-liberale, conseguente, sia alla

⁽¹¹⁾ Per una recente definizione di questo ampio ambito concettuale si v. L. Lacchè, voce *Il costituzionalismo liberale*, in *CISP – Diritto*, Roma, Treccani, 2012.

⁽¹²⁾ Tradizione scientifica che, in questo, è stata presa in considerazione per la sua capacità di rappresentare, anche per i giuristi degli anni Trenta del Novecento, un comune patrimonio culturale e scientifico. Si v. F. Lanchester, *Perticone e la giuspubblicistica italiana*, in *Stato, Società e Storia in Giacomo Perticone*, cit., per il quale «A venti anni dall’Unità (1881) le esigenze di legittimazione del sistema investito dalle conseguenze del primo allargamento del suffragio condussero alla individuazione di due proposte metodologiche, ed insieme ideologie, rappresentate da un lato dalla personalità dello Stato (Orlando) e dall’altro dalla classe politica (Mosca)», ivi, p. 17.

⁽¹³⁾ Riguardo a questo termine, rileva evidenziare come, se per uno studio sulla riflessione giuridica di autori solitamente denominati come appartenenti all’era “pre-orlandiana”, e che sono stati definiti da una corrente della recente storiografia semplicemente, ed in maniera a-valutativa, “non-orlandiani”, sia possibile far riferimento: per i “pre-orlandiani” a F. Lanchester, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e Germania*, Milano, Giuffrè, 2004; per i “non-orlandiani” a M. Gregorio, *Apologia breve dei non-orlandiani*, In AA.VV., *Iuris quidditas. Liber amicorum per Bernardo Santalucia*, Napoli, Editoriale Scientifica 2010, pp. 105-120.

⁽¹⁴⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 26 «L’insieme delle forze, dei rapporti, delle situazioni che operano e si effettuano in questo più ampio campo che trascende il sistema delle norme e degli istituti regolati dalle medesime, dà vita a quella che si suol definire “costituzione materiale”».

⁽¹⁵⁾ Si ricorda come, secondo autorevole ed attenta dottrina, le possibili accezioni di regime politico siano diverse. Esempio di ciò, sono le definizioni, per le quali, questo rappresenterebbe: «le norme, valori, regole del gioco, strutture d’autorità in cui agiscono i soggetti politicamente rilevanti» F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 58; «il concetto assoluto (effettivo) di Costituzione» (corsivo dell’A.), che connettendosi «con quello che normalmente la dottrina costituzionalistica definisce con l’espressione *forma di Stato* (...) [è in grado di] identifica[re] il tipo di regime esistente in uno specifico ordinamento» (corsivo dell’A.), Id., *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 5; un’accezione polemica del termine «ordinamento autoritario», Id., *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 56; la «“forma di governo” ovvero i mutevoli rapporti che si stabiliscono tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo

concessione del suffragio universale maschile ⁽¹⁶⁾, che, soprattutto, al rapido incremento, all'interno delle Assemblee rappresentative del cd. "Stato di massa", dell'influenza operata dai primi partiti politici ideologici sull'azione del Governo (1912-1919) ⁽¹⁷⁾.

Si crede difatti possibile, nonostante il tema sia stato già da chiara ed autorevole dottrina sottoposto ad approfondita trattazione ⁽¹⁸⁾, poter fornire un reale contributo a questo risalente dibattito mediante un originale punto di vista: quello derivante dal declinare il nuovo soggetto delle teorie esposte dal Mortati agli inizi degli anni Quaranta del Novecento, il partito politico "ideologico" strutturato su base nazionale all'interno dello "Stato di massa", non solo come entità "plurale", o "totale" ⁽¹⁹⁾, ma anche potenzialmente "minima"; così, come lo stesso venne configurandosi, prima della cosciente strutturazione delle forze sociali della Nazione in forme politiche dotate

politico», *Ibidem*. Si cfr. le precedenti definizioni con l'utilizzo operato del medesimo concetto all'interno di questa tesi: alla nota 54 di p. 69, per una ricognizione sull'evoluzione del significato dello stesso, a cavallo tra la prima metà degli anni Trenta (nelle riflessioni di Luigi Raggi ed Emilio Crosa) e la seconda metà degli anni Quaranta (nell'opera di Luigi R. Lettieri dedicati ai caratteri del governo parlamentare nell'ordinamento repubblicano); alla nota 2 di p. 113, per l'utilizzo che nei ragionamenti di questo elaborato maggiormente si ritiene idonea, quello di *formola politica* in grado di legare ceti politici e classe dirigente al *demos politico*, si v. F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., p. 40. Appare, infine, rilevante evidenziare come «Ad un certo livello di astrazione si p[ossa] (...) affermare che termini come costituzione materiale, forma di stato e regime esprimano l'essenza del differente atteggiarsi dei rapporti costitutivi dello Stato in relazione ai fini dello stesso», Id., voce *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1990, XLIII, p. 803.

⁽¹⁶⁾ Sul come le incisive limitazioni all'elettorato attivo e passivo avessero creato le condizioni per l'apparizione del cd. *Stato monoclasse*, si v. M. S. Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 35. Per una analisi filologica del termine Stato "monoclasse" si v. E. Di Salvatore, *Appunti per uno studio sulla libertà nella tradizione costituzionale europea*, in *Itinerari giuridici*, Milano, Giuffrè, 2007, nota 188, p. 41. Sulla figura Massimo Severo Giannini si v. L'incontro organizzato dalla Facoltà di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi in Roma "La Sapienza" mercoledì 16 dicembre 2015: "Massimo Severo Giannini: la multiforme esperienza del diritto", in occasione del centenario della nascita dell'illustre giurista; si v. inoltre il numero monografico che la *Rivista trimestrale di Diritto pubblico* ha voluto dedicargli: *Riv. trim. dir. pubbl.* n. 3/2015, pp. 833-1045.

⁽¹⁷⁾ Si v. G. Perticone, *Studi sul regime di massa*, Milano, Bocca, 1942, p. 180. Citazione ora contenuta in F. Lanchester, *Perticone e la giuspubblicistica italiana*, in *Stato, Società e Storia in Giacomo Perticone*, cit., nota 24, p. 26. Stato nel quale «Dalla determinazione del principio politico alla base della forma di Stato o del regime discende (...) naturalmente l'opera di interpretazione del giurista, così come nel caso della politica di massa il ruolo dello Stato partito si identifica con lo Stato autorità e con lo Stato di diritto», *Ibidem*, p. 23.

⁽¹⁸⁾ Nonostante la diversità di approcci, i quali principalmente si differenziarono per il diverso accento posto sulla valenza normativa da attribuire alle disposizioni costituzionali di principio, tra i primi a registrare, già sul finire degli anni '50, la necessità di attualizzare questo concetto, si v. T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957. Si v., successivamente: G. Rolla, *Il concetto di Costituzione in senso materiale*, Genova, cartotecnica Del Cielo, 1979; Id., *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale. Appunti per un dibattito*, Milano, Giuffrè, 1980; S. Bartole, *Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, II, spec. pp. 54-5.

⁽¹⁹⁾ Per un recente studio sull'argomento, capace di spaziare nelle sue analisi dalla Storia del pensiero costituzionalistico allo stesso Diritto costituzionale, si v. M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, *passim*. Per una descrizione del "fenomeno partigiano" e del "partito" nell'ambito della politicità si v., recentemente, F. Lanchester, *Dal "grande partito" al "piccolo", rispettabile e regolato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014, pp. 1-14 (pubblicazione destinata agli *Studi in onore di Augusto Cerri*).

di apparati ideologici ed organizzativi propri, attraverso il modello da esso assunto di “partito parlamentare”⁽²⁰⁾.

A ciò, la constatazione di come “la costituzione in senso materiale” rappresenti un elemento sia di innovazione che di continuità nella tradizione giuspubblicistica italiana⁽²¹⁾.

L'apparente paradosso, tra il contenuto di questo scritto ed il suo titolo, è spiegato proprio da questa ultima constatazione; dalla volontà di far emergere delle definizioni dallo sviluppo del loro “negativo”.

Non solo le “radici” della costituzione materiale sono state studiate esaminandone lo sviluppo, la “pianta” rappresentata dalle “istituzioni”, ed i suoi frutti, rappresentati dai “diritti”; ma, questa operazione è stata compiuta avendo come *focus* «la concezione che nell'età liberale sotto lo Statuto si aveva della revisione costituzionale», periodo nel quale «la odierna ricorrente dicotomica giustapposizione tra Statuto, Costituzione flessibile, e Carta repubblicana, Costituzione rigida, questa presidiata da uno speciale procedimento per la propria modificazione, quello sprovvisto di tutto ciò» non era ancora presente⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ L'obiettivo che questa tesi si pone è quello di inserire le riflessioni in essa compiute nel *continuum* dei lavori «attinenti alla comprensione del funzionamento reale delle istituzioni (...) indirizzi di ricerca che non si fondano solo sull'esegesi degli enunciati normativi, ma scandagliano la costituzione reale che regola l'organizzazione dei diversi istituti. (...) [tentando di recuperare il] rapporto esistente tra Stato e società, tra sistema normativo e forze storiche che incidono sull'evoluzione dell'ordinamento» G. Rolla, *Il concetto di Costituzione in senso materiale*, cit., p. 1. Se in questi, anche nel recente passato, furono presenti accesi contrasti tra i diversi indirizzi dottrinali, sovente causati da una forte contrapposizione ideologica, l'impegno alla valutazione critica che si tenterà in queste pagine, spera di trovare, al contrario, un quadro omogeneo nel “minimo comun denominatore culturale” rappresentato dai risultati della ricerca compiuta sui precedenti storici al concetto di “costituzione materiale” durante il periodo statutario.

⁽²¹⁾ P. Costa, *Lo Stato immaginario: metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 305 ss. A riguardo, significative si ritiene possano essere le considerazioni recentemente espresse da attenti studiosi, come Italo Birocchi, per il quale ««il fascismo, prodotto non inevitabile della guerra e della crisi del sistema liberale, [ha] rappresentato il coagulo politico in cui gran parte della seconda generazione dei giuristi posttrionfisti si è riconosciuta, partecipe di quella cultura in cui germogliò il regime; [e] che, se già nel passaggio tra Otto e Novecento si assiste alla trasformazione del giurista come figura di intellettuale professionale direttamente protagonista o partecipe degli assetti ordinamentali, la sua attività è stata determinante per la costruzione e l'esercizio della dittatura, che si innestò nell'alveo della cultura e delle istituzioni preesistenti. (...) l'esperienza fascista fu [quindi] la risultante di una ricerca e non un dato e si espresse attraverso continue tensioni»» I. Birocchi, *Il giurista intellettuale e il regime*, in *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, a cura di Id. e L. Loschiavo, Roma, RomaTrE-Press, 2015, p. 12, pubblicazione disponibile on-line su <http://ojs.romatrepres.uniroma3.it/>. Cfr. E. De Cristofaro, *Giuristi e cultura giuridica dal fascismo alla Repubblica (1940-1948)*, in *Laboratoire italien*, n. 12/2012, pp. 63-80. Cfr. C. Mortati, *Introduzione alla Costituzione di Weimar* (Da *La Costituzione di Weimar*, della collana di Testi e documenti costituzionali, promossa dal Ministero della Costituente, Firenze, 1946, XV), ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, IV, spec. pp. 242 ss. M. Galizia, *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 5-131.

⁽²²⁾ L. Borsi, *Il potere costituente nel periodo statutario*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016, p. 2. Ed è proprio alla ricerca di eccezioni a questa constatazione che questa Tesi è stata dedicata. Per un primo esempio di ciò, si v., tra molti: L. Rossi, *Un criterio di logica giuridica: la regola e l'eccezione particolarmente nel diritto pubblico*, Estratto del fascicolo di marzo 1935 della *Riv. dir. pubbl.*, Tivoli, Mantero, 1935, spec. pp. 4 ss.; Id., *La “elasticità” dello Statuto italiano*, in *Studi in onore di S. Romano*, Padova, Cedam, 1940, I, pp. 25-43, dove

Se, anche nell'ordinamento repubblicano, al fine di consentire un più facile adattamento del regime elettorale al mutamento delle situazioni, la disciplina attinente la legislazione elettorale viene demandata alla legge ordinaria, è, difatti, innegabile come, l'adattamento del regime elettorale, non possa, in ogni caso, non svolgersi entro i limiti dettati dai principi fondamentali dell'ordinamento; ovvero, dai principi retti o portati dalle forze sociali e politiche poste alla base della stessa «costituzione materiale». Vista la natura “flessibile” dello Statuto albertino, il periodo storico preso in esame è stato scelto, dato il suo porsi come suo caso limite, proprio per la capacità di esplicitare maggiormente questo assunto. Per lo stesso, la legislazione elettorale rappresenterebbe, in questo modo, un elemento della costituzione materiale, in quanto, a prescindere dalla natura della stessa costituzione (rigida, flessibile, concessa, votata, ecc.), questa troverebbe, sempre e comunque, dei limiti nei principi posti dai governanti attraverso una specifica «formula politica» ⁽²³⁾.

La speranza è che, in questo modo, si possa compiere lo stesso gesto di chi, non riuscendo a cogliere le giuste proporzioni tra i diversi elementi architettonici o artistici di un'opera, nella ricerca della giusta distanza o prospettiva, se ne allontani di un passo ⁽²⁴⁾.

Essendo la classificazione della Forma di Governo ⁽²⁵⁾ definita in relazione al concetto di indirizzo politico, la necessità di «riempire» le formule convenzionali utilizzate per l'organizzazione e la funzionalità del Governo ⁽²⁶⁾ e, la possibilità di distinguere la

vengono definite come «rigide (...) le costituzioni, le cui disposizioni, non solo legislativamente, ma anche dalla coscienza pubblica, sono riconosciute fondamentali o diverse dalla legislazione ordinaria», ivi, p. 36.

⁽²³⁾ F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 42, dove viene specificato come «La sovranità descriv[a] ... da un lato una situazione obbiettiva di indipendenza esterna e di supremazia interna, e, dall'altro, individua una teoria della legittimità (ovvero una *formula politica* tra governanti e governati) relativa all'obbligo ed al comando politico, cui corrisponde la legittimazione del potere da parte dei governati».

⁽²⁴⁾ Secondo l'antico commento, dato nell'età augustea dall'architetto romano Vitruvio, alle cariatidi o canefore dell'ereeteo, le leggiadre *korai* (fanciulle) che senza tradire alcuna fatica sorreggono dal V secolo a. C. il peso del celebre portichetto dell'acropoli ateniese, queste, sebbene manchino di proporzionalità nei loro singoli elementi scultorei, trovano armoniosa composizione all'interno dei diversi elementi architettonici dell'intero tempio; armonia che sarebbe possibile cogliere unicamente allontanandosi con il proprio punto di vista, indietreggiando rispettosamente di fronte a questa eterna opera dell'arte attica.

⁽²⁵⁾ «il modo in cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali» principalmente per quanto attiene la funzione di indirizzo politico. Definizione questa tratta da C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., p. 3.

⁽²⁶⁾ H. Kelsen, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione*, in *Lecture introduttive al Diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1998, pp. 189-214, per il quale «[Gli] ideali di equità, di giustizia, di libertà, di eguaglianza, di moralità (...) Se (...) servono solo a coprire l'ideologia politica corrente con la quale ogni ordinamento cerca di rivestirsi, il rinvio all'equità, alla libertà ecc., in mancanza di precisazione di questi valori, significa solo che tanto il legislatore quanto gli organi preposti all'esecuzione della legge sono autorizzati a riempire discrezionalmente lo spazio loro lasciato dalla costituzione e dalla legge. [Le stesse] differiscono infatti talmente, a seconda dei punti di vista degli interessati, che, se il diritto positivo non consacra l'uno o l'altro di essi, qualunque regola di diritto può essere giustificata con una qualunque di queste possibili concezioni. Nel campo della giustizia costituzionale esse possono svolgere un ruolo assai pericoloso. Le disposizioni costituzionali che invitano il legislatore a conformarsi alla giustizia, all'equità, all'uguaglianza, ecc., potrebbero infatti essere interpretate come direttive sul contenuto delle leggi: naturalmente a torto, giacché sarebbe così solo se la costituzione stabilisse una direttiva

Forma di Governo disegnata in “sede teorica” e “Forma di Governo vigente”, rendono la scelta di questo argomento una necessità, dato il riconoscimento che esso è in grado di portare al rapporto tra Costituzione e “regolazione della vita sociale”⁽²⁷⁾.

2. Le difficoltà insite in questa operazione sono molteplici; il mancato esplicito inserimento dello stesso Mortati di possibili diretti collegamenti tra questi modelli è esemplificativo di come i parallelismi tentati possano essere azzardati; visti anche i profondi mutamenti registrati dalla dottrina in quegli anni, soprattutto, in tema di *rappresentanza politica*⁽²⁸⁾. A sostegno della non completa infondatezza della questione⁽²⁹⁾, e, a convincere nella bontà dell'accostamento, le riflessioni operate dall'A. al momento di elencare, nel Suo volume del 1940, le funzioni attribuibili alla *costituzione materiale*.

Difatti, se la stessa veniva descritta come «diretta a garantire, al di sopra del mutamento di singoli istituti, o di particolari indirizzi, il mantenimento del fine essenziale che serve ad identificare un tipo di Stato di fronte ad altri»⁽³⁰⁾, la mancanza nella definizione del suo concetto di elementi riconducibili alla legislazione elettorale⁽³¹⁾, e, a quelle che, fino a quel momento, erano state le tradizionali forme di

precisa» citazione ora contenuta in G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia (Tre capitoli di giustizia costituzionale)*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 378.

⁽²⁷⁾ M. Fioravanti, *La trasformazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2014, pp. 295-308.

⁽²⁸⁾ Per i quali «la riforma della rappresentanza politica, il provvedimento sul primo maresciallo dell'Impero e le leggi razziali, non soltanto negavano le basi stesse dello Statuto, ma prefiguravano anche la potenziale e totale trasformazione della stessa forma istituzionale dello Stato». F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., p. 8.

⁽²⁹⁾ Sebbene lo stesso Mortati, primo autore a fornire una dimostrazione organica di questo concetto dopo le profonde trasformazioni operate dal regime fascista allo Statuto albertino, espliciti chiaramente come tra le ragioni che portarono alla redazione della Sua opera vi fosse la volontà di fornire una chiave interpretativa di questo fenomeno il quanto più possibile a-storica e potenzialmente applicabile a contesti diversi; ciò, in quanto la stessa era volta a «ricercare un contenuto della costituzione che [fosse] indipendente dalle particolarità delle singole figure storiche di Stato», ovvero, delle condizioni fondamentali perché uno Stato possa assumere una concreta forma giuridica e realizzare i suoi compiti. C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 8.

⁽³⁰⁾ Per una esemplificazione dell'utilizzo della *costituzione materiale* come schema concettuale generale in grado di rapportare la costituzione formale alla realtà si v. C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit. pp. 182-183.

⁽³¹⁾ Nel trattare la materia elettorale la dottrina giuridica è solita distinguere fra norme finalizzate a disciplinarne il procedimento, e norme per la definizione dei suoi meccanismi tecnici per la suddivisione dei seggi. Se il primo di questi aspetti, il metodo elettivo, è rappresentato da istituti giuridici in grado di sintetizzare, sia organizzazione, che procedimento elettorale, il secondo, «la trasformazione dei voti in seggi», dovrà necessariamente coinvolgere aspetti e metodologie eterogenee tra loro. Esso atterrà difatti, non solo a come la scelta dell'elettore potrà essere strutturata, ma anche in che modo definire l'ampiezza ed il ritaglio del collegio, ed a quale formula matematica utilizzare per questa trasformazione. In tutto ciò non è inoltre possibile tralasciare come sia possibile operare una ulteriore distinzione separando dalla materia elettorale tutta la normativa attinente «la fase preparatoria della votazione e quella successiva e (...) [la] regolazione dei comportamenti dei soggetti politicamente rilevanti». Per le citazioni contenute in questa nota si v., rispettivamente: F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 175 ss. e pp. 295 ss.

espressione della rappresentanza politica ⁽³²⁾, può essere considerata come non derivante da aprioristiche considerazioni sul valore di questi istituti.

Viceversa, la summenzionata lacuna si ritiene spiegabile dalla constatazione per la quale, gli stessi, dovevano necessariamente essere presi in considerazione, in quel preciso periodo storico, in relazione alle condizioni di fatto dell'ordinamento italiano ⁽³³⁾.

Cambiamenti non erano avvenuti solo negli istituti presi a riferimento, i quali, in ciò, erano comunque stati considerati in maniera strumentale. In quel momento, gli stessi rappresentavano, difatti, solo il riflesso di una mutazione ben più profonda.

E questo, proprio perché le novità registrate riguardavano i fini essenziali identificativi dello stesso "tipo di Stato" ⁽³⁴⁾, ed, al come, la "genericità" e la "sobrietà" delle disposizioni contenute nello Statuto ⁽³⁵⁾, avessero potuto permettere una così evidente plastica torsione nell'interpretazione del suo articolo secondo, per il quale, lo Stato era: «retto da un governo monarchico rappresentativo» ⁽³⁶⁾.

⁽³²⁾ «Oltre al dato istituzionale, dal quale – data la natura flessibile dello Statuto – deriva come, sia in caso di regola generale per il mutamento del "documento costituzionale", sia, di regola particolare per la disciplina dell'ipotesi di violazione di una previsione costituzionale da parte di una legge ordinaria, il principio in vigore fosse quello *cronologico*» (corsivo degli Aa.), è importante evidenziare come la tutela affidata dall'ordinamento all'unitarietà della *volontà* statale comportasse «la tendenziale riduzione di tutti i diritti fondamentali ai soli diritti politici; o meglio la riduzione della garanzia dei diritti alle garanzie di partecipazione politica e alle tecniche (...) con cui si organizza la rappresentanza» G. Rebuffa, G. Tarello, *Alle origini dello Stato non di diritto*, in *Il Mulino*, n. 6/1984, p. 991.

⁽³³⁾ La necessità di inserire all'interno delle emergenti *Teorie della costituzione* elementi caratterizzanti il loro assetto formale tramite principi e valori politici derivava, difatti, dal superamento, dati i nuovi compiti a cui lo stesso Stato veniva chiamato dall'allargamento della rappresentanza politica, dello *Stato ottocentesco* e l'approdo, rispettivamente, ad uno *Stato moderno* ed a una *moderna democrazia*. F. Lanchester, *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 ed il 1954*, in *Quad. fior.*, 28, 1999, II, p. 783. M. Fioravanti, *Costantino Mortati: uno Stato di "tipo nuovo"*, in *La 'Sapienza' del giovane Leopoldo Elia (1948-1962). Atti del Convegno, Roma 27 marzo 2014*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 61-7. Esempio del rapporto di derivazione esistente tra la socialità del diritto e la trasformazione dello Stato e del suo regime, si ritiene rinvenibile, nel 1932, nelle parole del de Francisci, il quale sostenne come, «A realtà nuova dogmatica nuova» vedendo nella stessa «un esempio di principi posti al servizio di un interesse pratico», e, nell'ordinamento giuridico il momento di unione fra la normatività ed il potere: il momento della tutela del contenuto dell'ordinamento da parte dello Stato (le citazioni sono state tratte da, C. Lanza, *La «realtà» di Pietro de Francisci*, in *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, cit., p. 217). Da ciò, la constatazione per la quale, il problema alla cui soluzione in quegli anni giuristi, fra loro estremamente eterogenei, sembrerebbe abbiano tutti asintoticamente teso, può apparire come comune: il problema di come l'exasperazione dei conflitti esistenti possa portare ad auspicare diverse, e, prima di quel momento impensabili, soluzioni stabilizzatrici.

⁽³⁴⁾ Si specifica come, nell'utilizzare questo termine, si sia adattato allo specifico periodo storico trattato lo schema concettuale offerto in C. Mortati, *Le forme di governo*. cit., pp. 427-8. Nella descrizione delle esigenze poste dalla forma di Stato nata dalla Costituzione della Repubblica italiana, lo stesso A. evidenzia difatti come, «Il tipo di Stato verso il quale si è indirizzato il nostro costituente è quello che si suole qualificare con il nome di "Stato sociale"», *Ibidem*, p. 427. Per una disanima del concetto di "Tipo di Stato", così come utilizzato dalla parte prevalente dell'attuale dottrina, si v. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 311-333.

⁽³⁵⁾ G. Chiarelli, *Elasticità della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 45 ss. L. Rossi, *La "elasticità" dello statuto italiano*, in *ivi*, pp. 27 ss.

⁽³⁶⁾ Fonte: www.quirinale.it. Si v. inoltre l'art. 83 dello stesso, per il quale «Per l'esecuzione del presente Statuto il Re si riserva di fare le leggi sulla Stampa, sulle Elezioni, sulla Milizia Comunale, e sul riordinamento del Consiglio di Stato».

Mutazioni in grado di modificare in maniera sostanziale i termini, attraverso i quali, l'«aspetto finalistico» del «rapporto tra Stato-autorità e Stato-società» era stato fino a quel momento risolto ⁽³⁷⁾. Mutazioni in grado, quindi, di portare ad una diversa configurazione la stessa Forma di Stato ⁽³⁸⁾, certificando ormai l'avvenuto consolidamento del compromesso diarchico tra corona e regime fascista.

E ciò, nonostante, utilizzando in questo le stesse parole dell'A., «attribuendo alla costituzione come suo contenuto necessario, un ordine popolare spontaneo, si assolutizza quello che potrebbe ritenersi un suo modo particolare di presentarsi»; attribuzione che creerebbe una «assolutizzazione non diversa da quella compiuta da quella parte della teoria liberale (...) che indica il contenuto necessario della costituzione nella tutela dei diritti dei cittadini» ⁽³⁹⁾.

Da questi elementi discende la considerazione per la quale, proprio perché Mortati descrisse uno Statuto ormai profondamente diverso da quello degli anni della fondazione dello Stato unitario nazionale, del primo allargamento del suffragio, e, della sua massima estensione e prima del Decreto Legislativo luogotenenziale n. 23 del 1° febbraio 1945, è possibile individuare, in base ai diversi periodi storici di riferimento, suoi differenti elementi costitutivi; anche se, questi stessi elementi, sono dotati di una natura, tra loro, estremamente differente.

Se, le precedentemente richiamate novazioni possono essere descritte come condizioni sufficienti ad un cambiamento della Forma di Stato, le modifiche all'ordinamento occorse nelle tre finestre temporali utilizzate, ne rappresentano, difatti, delle semplici condizioni necessarie.

Al netto di questa valutazione, la riflessione proposta in questa tesi è che, gli stessi, rimarrebbero, comunque, accomunabili dallo svolgere, con una ciclicità all'incirca trentennale, funzioni fra loro assimilabili. Tanto quanto, nel contesto in cui l'opera venne realizzata, l'effetto delle disposizioni sancite sul nuovo ruolo attribuito al partito politico ed al Capo del Governo, fu impossibile da non valutare come centrale per l'interpretazione dell'interno ordinamento, «Il giusto spazio da dare alle consuetudini interpretative, ai progressivi scostamenti dalla lettera costituzionale per adottare le proposizioni normative necessariamente generiche ed elastiche alle mutate esigenze

⁽³⁷⁾ C. Mortati, *Le forme di governo*. cit., p. 3.

⁽³⁸⁾ Si noti come «In effetti, la distinzione tradizionale relativa al principio di sovranità esistente all'interno dei singoli Stati sembra oggi formalmente obsoleta, facendo tutti ricorso a quella popolare (...) e basando la stessa sul parametro dell'estensione universale del suffragio. In questa dimensione l'esistenza di libere elezioni e la variabile partito finiscono per confermarsi i parametri per la evidenziazione di *standards* (corsivo dell'A.) di libertà e partecipazione che distinguono gli ordinamenti democratici da quelli non democratici» F. Lanchester, voce *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1990, XLIII, pp. 796-815, spec. p. 803 e 814, la citazione è contenuta a p. 814 della voce.

⁽³⁹⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit. p. 81.

dei tempi»⁽⁴⁰⁾, nelle summenzionate finestre temporali, non poteva che non essere ugualmente influenzata dal contestuale dibattito intorno agli strumenti, in quel momento, maggiormente ritenuti idonei per la legittimazione delle istituzioni statali: i diritti politici dei cittadini e la legislazione elettorale. Diritti politici dei cittadini e legislazione elettorale, che in quel contesto, data la loro natura inidonea a porli come condizioni sufficienti ad un mutamento nella Forma di Stato, persero la loro centralità proprio per il non essere più in grado di svolgere la predetta funzione. Assunzione di nuove funzioni operata dal partito politico all'interno dello "Stato di massa", iniziata il 14 dicembre 1929 con quello che può essere definito come il primo passo ufficiale del processo di incorporazione del partito all'interno delle istituzioni, la Legge n. 2029 per la modifica della precedente disciplina *sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo e norme per l'ordinamento del PNF*⁽⁴¹⁾; legge grazie alla quale venne imposto che lo statuto del PNF dovesse essere approvato mediante decreto reale su proposta del Capo del Governo, udito il Gran Consiglio ed il Consiglio dei Ministri. Si ritiene quindi possibile riscontrare in questa condizione una riprova di quanto sostenuto dall'A., per il quale: «una frattura tra il vecchio e il nuovo si verifica tutte le volte che la trasformazione attenga alla costituzione materiale operando una sovversione del preesistente assetto sociale e l'annientamento delle forze che lo sostenevano»⁽⁴²⁾.

Da queste considerazioni la ragione per la quale, al fine di argomentare la tesi proposta in queste pagine, si sia ritenuto necessario utilizzare l'analisi della "legislazione elettorale" come sussidio alla comprensione della reale efficacia con cui un regime politico ed uno Stato, inteso come istituzione politica storicamente situata, sono in grado di assicurare la rappresentanza della società e delle nuove realtà politiche, oltre che il funzionamento del sistema politico; anche quando, questa stessa legislazione, si trovi ad essere svuotata, sia dei suoi presupposti logici, che dei suoi obbiettivi razionali⁽⁴³⁾.

⁽⁴⁰⁾ D. Nocilla, *Relazione*, in *Le riforme costituzionali e il passaggio alla Terza Repubblica*, Scuola di formazione sociale e politica per i giovani dell'Arcidiocesi di Milano, 2012, p. 4, disponibile on-line su: <http://www.scuolaformazionepolitica.org>. Cambiate le cose che bisogna siano cambiate, si è scelto di riportare questa citazione ritenendola in grado di porsi, data la sua alta capacità analitica di *invarianze e problemi* di lungo periodo, come valevole anche per le "finestre storiche" considerate in queste pagine. Riguardo all'utilizzo dei termini *invarianze e problemi* si v., all'interno di questa introduzione, nota 88, p. XXXIII.

⁽⁴¹⁾ *Legge 14 dicembre 1929 n. 2029 (G. U. n. 292 del 16 dicembre 1929), Modifiche alla legge 9 dicembre 1928, n. 2693, sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo e norme per l'ordinamento del PNF; R.D.L. 14 dicembre 1929 n. 2100 (G. U. n. 292 del 16 dicembre 1929), Data di entrata in vigore della legge 14 dicembre 1929, concernente modifiche a quella del 9 dicembre 1928, n. 2693, sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo e norme per l'ordinamento del PNF.*

⁽⁴²⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975⁹, I, p. 78.

⁽⁴³⁾ P. Pombeni, *Per la riforma elettorale: una prospettiva storico-politica*, in *Il Mulino*, n. 5/1984, p. 787. S. Furlani, *La rilevanza costituzionale dei sistemi elettorali*, in *Nuovi studi politici*, n. 2/1983, pp. 11-33, spec. pp. 11-12, nella quale si specifica come: «Le norme sulla titolarità del diritto di voto e sul procedimento regolante la assegnazione dei mandati furono sempre considerate, dall'introduzione delle assemblee

In particolare, è possibile rinvenire dimostrazione di questo assunto in una delle pubblicazioni, forse, meno conosciute del Mortati: quella relativa alla recensione, dallo stesso compiuta, dell'opera scritta dal Federico Persico nel 1885 *Le rappresentanze politiche e amministrative* nella Sua ristampa, edita nel 1942, dalla casa editrice «Gufo» di Mario Fiorentino⁽⁴⁴⁾.

Nella stessa, Mortati evidenzia la correttezza degli assunti espressi dal Persico, lì dove questi erano volti alla dimostrazione di come le origini delle forme rappresentative moderne fossero riscontrabili «non tanto nell'impossibilità materiale della partecipazione diretta dei cittadini all'esercizio del potere pubblico in conseguenza dell'ingrandirsi degli Stati, quanto alla specificazione avvenuta nelle classi sociali, per il moltiplicarsi delle forme di attività produttiva e per la rilevanza politica da esse acquisita, ed al conseguente bisogno di dare espressione agli interessi comuni alle classi medesime, espressione non desumibile dalle volontà dei singoli appartenenti, come tali»⁽⁴⁵⁾. Al contrario, le obiezioni mosse si concretizzavano maggiormente in appunti relativi al come, le proposte contenute nell'opera⁽⁴⁶⁾ fossero state superate dalle recenti acquisizioni compiute dall'ordinamento all'ora vigente, grazie alla creazione del «sistema di rappresentanza organica»⁽⁴⁷⁾.

Da ciò, si ritiene sia possibile rinvenire ulteriore conferma di come, anche durante la permanenza del regime fascista non vi fosse nelle valutazioni dell'A. una volontà di

rappresentative e di quelle parlamentari in poi a maggior ragione, di basilare e determinante importanza per garantire una reale e non apparente e vuota vitalità formale ai principi costituzionali pubblicamente proclamati». Per ulteriori esempi di come questa prospettiva storicizzante possa essere applicata anche a questi istituti giuridici si cfr. il numero monografico "Un sistema elettorale in discussione", realizzata dalla Rivista *Queste istituzioni* del II semestre del 1983, a seguito dei primi organici, e, realmente condivisi, tentativi di modifica della cd. *convenzione* "proporzionalista" nel sistema elettorale italiano. Si v. spec. i contributi di M. Galizia, *Premi di rappresentatività e tripolarismo*, in *Queste Istituzioni*, n. 60/61, pp. 53-56 e R. Ruffilli, *Riforma istituzionale e partiti*, in *ivi*, pp. 36-37 (on-line su: <http://www.questeistituzioni.it/>).

⁽⁴⁴⁾ C. Mortati, *Recensione a F. Persico, Le rappresentanze politiche e amministrative*, Edizione «Gufo» di Mario Fiorentino, Napoli, 1942, in *Annali della R. Università di Macerata*, per cura della Facoltà giuridica, Milano, A. Giuffrè, 1941, XV, pp. 207-212. Si v. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, nota 11, p. 96.

⁽⁴⁵⁾ C. Mortati, *Recensione a F. Persico, Le rappresentanze politiche e amministrative*, cit., p. 209.

⁽⁴⁶⁾ Proposte sintetizzabili in una modifica diretta delle disposizioni sull'assenza di un mandato imperativo, contenute nell'articolo XLI dello Statuto finalizzata: alla rimodulazione dei procedimenti per l'elezione dei rappresentanti all'interno del Parlamento (procedimenti volti al decentramento delle funzioni statali ed alla concessione di una maggiore autonomia nei confronti degli enti locali, identificati nei comuni, nelle provincie e nelle Università, e che vedeva nella concessione agli stessi della facoltà di eleggerne i deputati una diretta conseguenza di queste finalità); alla riforma delle funzioni dell'Assemblea rappresentativa, la quale, non avrebbe più avuto «compiti di governo, come la determinazione dell'indirizzo politico dello Stato, ma solo funzioni di collaborazione alla formazione delle leggi, e di controllo dell'opera del potere esecutivo» (*Ibidem*, p. 212). Al netto delle valutazioni espresse sulle stesse, Mortati le riconosce come dotate di valore, non tanto, per la loro effettiva praticabilità o per la validità delle giustificazioni ad esse addotte (in particolare, la possibilità di scindere il principio democratico dal regime democratico), quanto, per la loro capacità di individuare la causa dei mali a cui vorrebbero trovare soluzione. A giudizio di Mortati, Persico, seppur implicitamente, si rende, difatti, conto di come l'esigenza fosse quella di «creare le condizioni per il sorgere di (...) nuovi, veri partiti (perché radicati nelle condizioni effettive del paese), partiti, necessari all'incremento dello Stato» (*Ibidem*, p. 212).

⁽⁴⁷⁾ C. Mortati, *Recensione a F. Persico, Le rappresentanze politiche e amministrative*, cit., p. 212.

dimostrare l'inutilità del concetto di *diritti subbiettivi politici*; questo rappresentava, semplicemente, una soluzione non più prospettabile, in quanto, in un contesto sprovvisto di pluralismo partitico, i gruppi dovevano ora essere permeati di una "concezione politica generale", «cioè dello spirito informatore del Regime» attraverso il solo partito politico, «*prius* di questo sistema». Ad accomunare i due autori rimane, quindi, l'aver voluto affrontare la medesima problematica: come dare concretezza all'azione dei partiti, e, come far «affondare le loro radici nel vivo tessuto della vita sociale»⁽⁴⁸⁾.

Ulteriori difficoltà nascono, inoltre, qualora si prenda in considerazione come la definizione data dal Mortati alla stessa "costituzione materiale", di forza «risultante dall'organizzazione di un gruppo sociale» che si differenzia dagli altri "gruppi" in quanto in grado di «creare un centro stabile di qualificazione delle attività sociali, della determinazione della diversa rilevanza delle medesime riguardo ai fini, da essa posti come necessari»⁽⁴⁹⁾, venne, di fatto, elaborata al fine organare all'interno del precedente ordinamento anche altre novità introdotte dal regime fascista in quegli anni; come:

a) la puntuale definizione di nuove prerogative per gli organi costituzionali, derivanti dalla volontà di dotare lo Stato di nuove funzioni, come quella di "indirizzo politico" della Nazione⁽⁵⁰⁾;

⁽⁴⁸⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁹⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 63. Sul passaggio nella cultura giuridica italiana da cd. "dottrine dello Stato", a quella della cd. "dottrina della Costituzione" si v. A. Barbera, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in C. Mortati, *Una e indivisibile*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 9 ss. Sul concetto di "elasticità" della Costituzione si v. F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, *passim*.

⁽⁵⁰⁾ Tra le novità introdotte nella prima fase delle cd. "riforme incrementalì" del regime si ricorda come, tra le maggiormente significative, potesse annoverarsi la *Legge 24 dicembre 1925 n. 2263 Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro segretario di Stato (G. U. n. 301 del 29 dicembre 1925)*. Ad acclarare questo dato può contribuire il ricordare come, durante la discussione del suo D.D.L., Gaetano Mosca, replicando alla relazione del Ministro Rocco, evidenziò che l'assunzione dell'intero potere esecutivo nelle mani del Capo del Governo e l'annullamento del diritto di iniziativa delle due Camere, ottenuto tramite la concessione al Governo della facoltà di modificare a suo piacimento l'ordine del giorno, avesse di fatto stravolto l'intero ordinamento costituzionale. La partecipazione del Capo del Governo alla funzione legislativa ebbe a concretarsi mediante le disposizioni dettate dall'art. 6 relative l'approvazione dell'ordine del giorno delle Camere, per cui mancando questa, non poteva essere presentato alcun disegno di legge di iniziativa parlamentare. Inoltre in base all'art. 3 lo stesso poteva esercitare un'ampia discrezionalità nelle decisioni relative alla risoluzione normativa di eventuali divergenze fra i ministri. Inoltre, secondo l'art. 9 di questa legge «chiunque con parole od atti [avesse offeso] il capo del governo [sarebbe stato] punito con la reclusione o con la detenzione da sei a trenta mesi»; nel 1931 con l'entrata in vigore del nuovo codice penale il minimo della pena venne portato a cinque anni. Questo discorso, tenuto il 19 dicembre del 1925, verrà ricordato come "il testamento politico dell'Italia liberale". Si v. Regno d'Italia, Atti Parlamentari – Camera dei senatori, *Legislatura XXVII, Sessione (1924-1926), Discussioni, 19 dicembre 1924*, Roma, Tipografia del Senato, 1925, pp. 4373 ss. Riportato in G. Mosca, *Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 359-363. Si v., su questo episodio: F. Lanchester, *Il fascismo e il Senato del regno*, in *Nomos*, n. 3/2002, pp. 9-18; Id., *Alfredo Rocco e le origini dello Stato totale*, in *Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*, a cura di Id., E. Gentile, A. Tarquini, Roma, Carocci, 2010, pp. 27 ss.; F. Perfetti, *Fascismo e riforme istituzionali*, Firenze, Le Lettere, 2013, pp. 57-63; L. Zani, *Crisi del liberalismo e del parlamentarismo nel Senato italiano dopo la marcia su Roma*, in *Alfredo*

b) il formale riconoscimento all'interno dell'ordinamento positivo della categoria delle "leggi costituzionali" ⁽⁵¹⁾.

Oltre a rendere maggiormente complicata la possibilità di analogie, le stesse si ritengono, inoltre, in grado di offrire un saggio di quanto il Mortati si fosse discostato nelle sue elaborazioni rispetto alla dottrina allora prevalente. Questo risulta, ad esempio, evidente se si confronta l'opera del '40 con le riflessioni di uno tra i primi autori a registrare, nella dottrina costituzionale, come il termine stesso di "costituzione" avesse assunto ormai un duplice significato: Donato Donati. Nel 1935, nella sua voce *Costituzione* per l'Enciclopedia Treccani lo stesso distingueva tra: un «modo d'essere di fatto dello Stato nel suo ordinamento fondamentale» (accezione del termine in grado di comprendere anche le «teorie che fanno coincidere, almeno in parte, il concetto dell'ordinamento giuridico dello Stato, e specialmente della parte fondamentale del medesimo, con la nozione d'istituzione, intesa come assetto obiettivo e reale dell'organizzazione politica costituzione»); ed «un secondo senso, che si vuol dire materiale, [per il quale] costituzione designa il complesso delle norme giuridiche fondamentali (*norme giuridiche costituzionali* distinte dalle *norme giuridiche ordinarie*) che formano l'ordinamento giuridico dello stato» ⁽⁵²⁾.

In questa seconda categoria, veniva poi compiuta una ulteriore scissione. La stessa, veniva, difatti, definita come costituzione in senso "strumentale", la quale, sebbene «sanzion[asse] il complesso, almeno principale, delle norme giuridiche costituzionali, cioè la costituzione in senso materiale» aveva al suo interno «anche norme giuridiche non-sostanziali». La spiegazione di ciò era rinvenuta nel fatto per il quale «nel caso indicato si ha che l'atto documentale è emanato in forma speciale (forma costituzionale) appaiono connesse speciali garanzie di stabilità delle quali (...) usufruiscono per la loro importanza anche quelle particolari fonti non costituzionali». Per lo stesso Donati era «evidente che ogni stato [avesse] una costituzione nel primo senso. Del pari è opinione comune che ogni stato abbia necessariamente una costituzione nel secondo senso, mentre si può dire abbandonata la teoria secondo cui soltanto la costituzione in senso materiale [costituzione emanata da una assemblea costituente], che sanziona una determinata Forma di Governo ("governo libero", "governo rappresentativo"), [debba meritare] il nome di costituzione. Invece non ogni stato ha una costituzione nel terzo senso. Ciò è vero non solo per gli stati la cui

Rocco: *dalla crisi ...*, cit., pp. 185-186. Cfr. S. Panunzio, *Riforma costituzionale. Le corporazioni; il Consiglio delle Corporazioni; il Senato*, Firenze, La Nuova Italia, 1934, *passim*.

⁽⁵¹⁾ Si v. il processo d'istituzionalizzazione del Gran Consiglio del fascismo, che da "organo supremo" del PNF divenne "organo supremo" dello Stato. Processo completato con l'introduzione nell'ordinamento italiano delle questioni aventi carattere costituzionale attraverso l'articolo 12 della legge sul Gran Consiglio del fascismo (*Legge 9 dicembre 1928 n. 2693, G. U. n. 287 dell' 11 dicembre 1928, Ordinamento ed attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo*).

⁽⁵²⁾ D. Donati, voce *Costituzione*, in *Enc. it.*, Roma, Treccani, 1935, XI, pp. 652 ss.

costituzione in senso materiale ha [la] sua fonte per la maggior parte nella consuetudine, ma, anche rispetto a quelli la cui costituzione in senso materiale ha fonte esclusiva in atti scritti: così la costituzione vigente della Repubblica francese non ha sua fonte, almeno principale, in un unico testo fondamentale, ma in diverse leggi costituzionali (cinque leggi del 1875)»⁽⁵³⁾.

Da qui la possibilità che esistessero *costituzioni “parlamentari” e forme di governo costituzionali*. Esempio di ciò è il dato per il quale, con il termine costituzionalismo, ancora nel 1935 si era soliti indicare il complesso dei principi che caratterizzano la forma di governo costituzionale. A dimostrazione di questa affermazione, si riporta una breve citazione di Gino Solazzi, anch’essa tratta dalla medesima Enciclopedia. Lo stesso riteneva come «Lo stato costituzionale [sorgesse] come reazione allo stato assoluto e ripos[se] quindi su principi opposti. In primo luogo, e ciò dà il nome alla forma costituzionale, l’ordinamento dello stato viene di solito regolato con norme stabili, contenute in una costituzione (...). Al concentramento di tutto il potere statale nelle mani del monarca (...) si sostituisce invece, nello stato costituzionale, la divisione dei poteri»⁽⁵⁴⁾.

Dalle precedenti citazioni è, quindi, possibile affermare come, più che alle ricostruzioni del Donati o del Solazzi, lo stesso Mortati fosse, viceversa, orientato ad una negazione della possibilità di far convivere a lungo istituti provenienti da regimi politici “pluralisti”, espressione di interessi appartenenti a gruppi sociali differenti; questo scontro di “differenti concezioni politiche” veniva ad acuirsi in quel periodo nelle riflessioni dell’A. a causa dell’identificazione, da questi compiuta, tra il concetto di regime e quello di Forma di Stato⁽⁵⁵⁾.

Da quanto visto, in questo preciso contesto storico, la Sua posizione diveniva, quindi, potenzialmente accomunabile, più che a quella del Donati, alle riflessioni operate in quegli anni da un altro costituzionalista che, come il Mortati, avrà anche nel successivo periodo repubblicano e democratico, un ruolo rilevante all’interno della dottrina italiana: Vincenzo Zangara⁽⁵⁶⁾.

Nello specifico, tratti di continuità si rilevano confrontando l’opera del Mortati con gli scritti del Zangara sul partito unico e sullo Stato rappresentativo in Italia e in Germania

⁽⁵³⁾ *Ibidem*, p. 652.

⁽⁵⁴⁾ G. Solazzi, voce *Costituzionalismo*, *Ibidem*, p. 653. cfr. L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998³, pp. 83-91.

⁽⁵⁵⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., pp. 198-199, spec. nota 167, p. 199. *Ibidem*, nota 169, p. 200.

⁽⁵⁶⁾ Sulla figura di Vincenzo Zangara si v. M. Galizia, *Autorità autonomie e “democrazia di masse” nell’evoluzione del pensiero di Vincenzo Zangara*, in *Quaderni cost.*, n. 1/1988, pp. 109-160. E più recentemente A. Barbera, *Vincenzo Zangara e Vincenzo Guelli*, in *La ‘Sapienza’ del giovane Leopoldo Elia*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 133-140. Sulle riflessioni operate da questo A. dalla seconda metà degli anni Quaranta si v., all’interno di questa tesi, la nota 4 di p. 148 e le pp. 147 ss.

(⁵⁷). Comune, era difatti la convinzione di come rilievo ed importanza sempre più grande acquistino, specie nell'ultimo stadio del regime parlamentare, i partiti politici, data la loro trasformazione in elementi costituzionali dello Stato parlamentare, definito come "Stato dei partiti" (Parteienstaat) (⁵⁸). Comune era, inoltre, la convinzione di

(⁵⁷) Si v. V. Zangara, *Il Partito e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, Prolusione all'a.a. 1938-1938 pronunciata il 27 gennaio 1938 nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma, contenuta in AUR (Archivio Università di Roma). Fascicolo personale "Zangara Vincenzo", Posizione AS 5805, Verbale della seduta del Consiglio della Facoltà di Scienze politiche, tenuta il 21 dicembre 1938, avente ad oggetto, all'ordine del giorno, la promozione a Professore ordinario di Vincenzo Zangara, straordinario di diritto pubblico comparato. Si v. inoltre la 'Rubrica degli Atenei d'Italia' della Rivista *Vita Universitaria* del 5 febbraio 1938, pp. 5 ss.

(⁵⁸) In Italia l'assunzione di nuove funzioni operata dal partito politico all'interno dello Stato, processo che porterà lo stesso a divenirne "Parte Totale", vedrà il suo svolgimento dal 1934 al 1939 attraverso il susseguirsi di *tre fasi*. *Prima fase: a) R. Decreto Legge 18 ottobre 1934 n. 1779 (G. U. n. 265 del 12 novembre 1934, Capacità giuridica dei fasci*. Con il presente atto venne modificato l'art. 1 della legge 14 giugno 1928 n. 1310 in modo da permettere il riconoscimento alle Federazioni Provinciali dei Fasci di Combattimento ed a tutti i rispettivi Fasci indipendenti, costituiti a norma dello Statuto del PNF, della capacità di acquistare, alienare, possedere ed amministrare beni, di ricevere lasciti e donazioni, di stare in giudizio e di compiere, in generale, tutti gli atti giuridici necessari per il conseguimento dei propri fini. Con tale Decreto venne riconosciuta inoltre la capacità giuridica a tutti i Fasci, anche se sprovvisti fino a quel momento del riconoscimento, senza che gli stessi dovessero svolgere alcuna pratica. Si v. *Atti del PNF 29 ottobre 28 ottobre Anno XIII E. F.*, Roma, F.lli Palombi, vol. IV, 1935, pp. 878-879. Per il perfezionamento della procedura era necessario inoltrare l'eventuale domanda a mezzo dei Segretari generali, con il relativo parere e tramite la R. Prefettura; in questo modo, era possibile ottenere il riconoscimento di tutti gli altri Enti, Associazioni, Istituti promossi dal Partito, aventi lo scopo di costruire e gestire immobili adibiti a sedi di organizzazioni fasciste o, comunque, per scopi culturali, di propaganda o di assistenza. La norma richiamava le disposizioni delle circolari n. 58 A dell'agosto 1929 e n. 268 A del 29 luglio 1933, in virtù delle quali nessun acquisto o atto di disposizione doveva essere fatto dalle Federazioni o dai Fasci senza averne avuto preventiva autorizzazione sia dal Segretario che dal Segretario Amministrativo del Partito. In conformità a tali norme nessuno degli atti previsti dal R. D. L. 18 ottobre 1934 che comportasse disposizioni di beni (atti di vendita o acquisto di immobili, mutui, concessione di ipoteche) poteva essere compiuto senza avere prima ottenuto la suddetta formale autorizzazione. Delle conseguenze di qualsiasi atto, di quelli previsti dal citato R. D. e dalle relative circolari, erano chiamati a rispondere personalmente davanti al Segretario del Partito, i Segretari di Federazione, o, del fascio, responsabili; *b) D. L. 11 gennaio 1937 n. 4 (G. U. n. 18 del 23 gennaio 1937), Conferimento al segretario del PNF del titolo e delle funzioni di Ministro Segretario di Stato. Seconda fase: R.D. 28 aprile 1938, n. 513 (G. U. n. 112 del 18 maggio 1938)*. Con il Regio decreto n. 513 venne approvato lo Statuto del PNF. Il combinato disposto, tra le "leggi eccezionali" del 1925-1926 ed il nuovo codice penale del 1930, che di fatto aveva portato alla messa in stato di illegalità di tutte le formazioni partitiche diverse dal PNF, venne formalizzato dall'art. 11 del suo statuto, con il quale si riconosceva allo stesso la qualifica di "partito unico" e gli si attribuiva espressamente la personalità giuridica; il partito venne così a porsi nell'ordinamento quale ente ausiliario dello Stato. *Terza fase: a) Legge 19 gennaio 1939 n. 129 (G. U. n. 37 del 14 febbraio 1939)*. Istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni. Gli organismi formativi di questa Camera saranno il Consiglio nazionale del partito ed il Consiglio nazionale delle corporazioni. Il 17 dicembre 1932 sancì inoltre l'inizio delle riforme che portarono l'appartenenza al PNF a divenire il requisito necessario sia per la partecipazione del cittadino alla vita dello Stato, che per l'esplicazione di alcune attività rientranti nella sfera giuridica privata; *b) Art. 9 R.D. 20 novembre 1930 n. 1595 (G. U. n. 296 del 22 dicembre 1930)*. L'iscrizione al PNF diviene il titolo di preferenza per la nomina a pubblici incarichi (iscrizione nei ruoli degli amministratori giudiziari); *c) Decreto del Duce – capo del Governo del 17 dicembre 1932 (G. U. n. 293 del 21 dicembre 1932)*. Autorizzazione a bandire concorsi per ammissioni ad impieghi nelle Amministrazioni dello Stato nell'anno 1933. L'iscrizione al PNF diviene il requisito necessario per l'iscrizione ai pubblici concorsi; *d) R.D.L. 1 giugno 1933 n. 641 (G. U. n. 145 del 23 giugno 1933)*. Norme per l'ammissione agli impieghi presso gli enti locali parastatali; *e) Legge 16 gennaio 1936 n. 93 (G. U. n. 29 del 5 febbraio 1936)*. Conversione in legge, con modificazioni, del R.D.L. 28 gennaio 1935, n. 36, recante modificazioni al testo unico delle disposizioni sul reclutamento degli ufficiali del Regio esercito, approvato con R.D. 21 marzo 1929, n. 629; *f) R.D.L. 4 febbraio 1937 n. 100 (G. U. n. 43 del 20 febbraio 1937)*. Disposizioni circa il trattamento del personale non di ruolo in servizio presso l'Amministrazione dello Stato; *g) R.D.L. 3 giugno 1938 n. 827 (G. U. n. 144 del 27 giugno 1938)*. Il requisito della iscrizione al PNF

come, lo Stato rappresentativo, potesse essere possibile anche senza regime parlamentare; come stava avvenendo in quegli anni in Italia e Germania con lo Stato a partito unico. Stati in cui quest'ultimo godeva di una precisa natura giuridica ed una differente natura rappresentativa. Se, nello Stato parlamentare, il rapporto di rappresentanza era costituito dalla elezione, nei nuovi ordinamenti italiano e tedesco, si riconosceva come valevole per la costituzione del rapporto rappresentativo il fatto organizzativo; si riconosceva, cioè, come mezzo rappresentativo attraverso il quale era possibile attuare e si attuava la partecipazione del popolo alla vita dello Stato l'organizzazione, e, non soltanto la votazione e l'elezione. Da ciò, la possibilità che esistessero una rappresentanza formale, ed una materiale: la prima, in presenza di una elezione; la seconda, quando vi sia un contenuto della rappresentanza in grado di prescindere dalla forma che, la sua costituzione, prescrive debba assumere.

3. Preme inoltre evidenziare, riguardo all'oggetto di questa tesi, come, al netto di quanto lo stesso possa, o meno, sembrare d'attualità, e, in ciò, si ritiene significativa la ciclicità della sua apparizione nel dibattito costituzionalistico nei cd. periodi di transizione ⁽⁵⁹⁾, questo rappresenti, comunque, uno strumento la cui utilità si crede esuli da semplici e momentanee contingenze.

Se nei periodi di transizione, fondamentale appare l'utilità di operazioni volte alla definizione delle parti del testo costituzionale che dovrebbero, data la loro stretta connessione con l'utilizzo di un vero e proprio potere costituente, rimanere sempre e comunque resilienti nei confronti dell'azione di qualsiasi sua riforma, il porre come centrale il concetto di *Costituzione materiale* nella definizione delle, più generali, dinamiche nascenti dall'attuazione in istituti positivi dei principi generali dell'ordinamento di uno Stato, si pensa sia, sempre e comunque una esigenza ineludibile.

Ragione di ciò, si rinviene nel necessario contatto che giuristi ed operatori del diritto, si ritiene debbano mantenere con la "concretezza" della esperienza giuridica ⁽⁶⁰⁾.

diviene necessario per l'assunzione del personale salariato delle amministrazioni dello Stato; h) Art. 1 n. 8 Legge 23 marzo 1940 n. 254 (G. U. n. 96 del 23 aprile 1940). L'iscrizione al PNF diviene condizione necessaria per l'iscrizione all'albo degli avvocati; i) Legge 28 settembre 1940 n. 1482 (G. U. n. 260 del 7 novembre 1940). L'iscrizione al PNF diviene il requisito necessario per gli avanzamenti di carriera. La ricostruzione della normativa proposta è stata basata sullo schema tracciato in T. Martines, *Contributo per una teoria giuridica delle forze politiche*, cit., pp. 106-123.

⁽⁵⁹⁾ S. Ceccanti, *Le istituzioni della democrazia tra crisi e riforme*, Roma, Dehoniane, 1991, *passim*. Si v. dello stesso A., più recentemente: *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2000; *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di Id., S. Vassallo, Bologna, il Mulino, 2004; *La transizione è (quasi) finita*, Torino, Giappichelli, 2016.

⁽⁶⁰⁾ Si v. in ciò lo schema interpretativo utilizzato per lo studio del contributo scientifico di Eugen Ehrlich in M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, cit., pp. 20 ss.

Esigenza delineata dallo stesso Mortati, lì dove, anche all'interno dell'ordinamento democratico e pluralista, tipico della nostra Costituzione repubblicana, prescrive che, nell'esatta valutazione, «delle deficienze del sistema normativo nei suoi singoli settori, e, delle sue sopravvenute inadeguatezze a soddisfare le esigenze reclamate dalla sempre rinnovantesi realtà sociale», questo contatto dovesse essere alla base di ogni studio finalizzato alla redazione di proposte per il rinnovamento dello stesso ordinamento all'interno della «competente sede politica»⁽⁶¹⁾.

Ma, ai fini di questa introduzione si ritiene sufficiente evidenziare come, già dalla semplice elencazione dei caratteri scelti dalla dottrina, agli inizi degli anni Quaranta del Novecento, in quanto ritenuti in essa prevalenti, questa operazione sia possibile. Caratteristiche riassumibili in maniera schematica nelle seguenti definizioni di: *a*) nucleo di norme d'indirizzo politico costituzionale; *b*) norme materiali del testo costituzionale, distinguibili da quelle meramente strumentali, in quanto, se le seconde sono poste a tutela dell'iter di produzione di accordi, le prime rappresentano la base del contenuto che quegli stessi accordi possono legittimamente assumere⁽⁶²⁾.

Quindi, sebbene nella derivante distinzione, tra parte “costante” e parte “variabile” della costituzione⁽⁶³⁾, legislazione elettorale e diritti politici sembrerebbero appartenere alla seconda di queste categorie, se analizzate per quello che furono i loro mutamenti e la loro funzione, è alla prima che potrebbero essere ascritti. Il fatto per il quale, in tutti i periodi presi a riferimento fu possibile assistere unicamente ad una loro modifica in *melius*, si ritiene possa permettere di identificare questi elementi all'interno della dinamica, che vuole, la costituzione essere «non solo norma sulla produzione, ma altresì norma di produzione e da essa derivare direttamente un vincolo non solo per l'organo che l'emana, ma anche per gli altri soggetti»⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶¹⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. p. 60. Si cfr. nella stessa opera le considerazioni espresse dall'A a tal proposito alle pp. 28-9, pp. 51 ss., e pp. 58-9.

⁽⁶²⁾ Se queste valutazioni possono essere validamente utilizzate per il cd. Stato di diritto legislativo, le stesse assumono nel contesto italiano, al passaggio al cd. Stato di diritto costituzionale avvenuto con la Carta del 1948 l'ulteriore significato di strumento ermeneutico per la comprensione delle “strutture portanti dell'impianto programmatico” della stessa. Strutture programmatiche incentrate su: la questione del lavoro (ovvero dell'inserimento del principio lavorista nella costituzione come base per la costruzione del nuovo ordinamento repubblicano, che vedeva, a prescindere dall'assetto istituzionale in vigore, il centro del suo dibattito sul come vivificare il principio meritocratico contenuto poi nella XIV delle disposizioni transitorie e finali); il ruolo dei partiti; la regolazione dei rapporti tra Stato e Chiesa; la questione delle regioni; l'assetto dei rapporti tra supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico (ovvero come realizzare un reale bilanciamento dei poteri); l'assetto del potere esecutivo (aspetto particolare del precedente punto, ma anche argomento cardine della discussione costituzionalistica sulla limitazione del potere); l'approvazione dei trattati di pace, il “ripudio” della guerra e la limitazione della sovranità inserita poi all'art. 11 per la partecipazione ad organismi internazionali e sovranazionali. Si v. P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 235.

⁽⁶³⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit. p. 200.

⁽⁶⁴⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 202. Le motivazioni di questa posizione dell'A. possono essere rinvenute: nel rifiuto di considerare possibile la condizione per la quale un “fatto” potesse generare conseguenze giuridiche (ivi, pp. 202-205); nell'attribuire alla propria teoria sulle forme di Stato importanza giuridica e non solo politica; nell'aver seguito nella classificazione delle forme di Stato non solo

Valutazione sul processo di espansione delle strutture in grado di permettere una sempre maggiore partecipazione dei cittadini all'esercizio del diritto di voto che si ritiene non perdano di validità, anche se, sottoposti al vaglio delle analisi svolte recentemente da attenta dottrina.

Analisi riguardanti gli effetti del combinato disposto delle modifiche apportate dal Governo presieduto da Antonio Starabba di Rudinì nel maggio 1891, e, quelle apportate l'11 luglio 1894 su iniziativa del III ministero di Francesco Crispi, sulla legislazione elettorale all'epoca vigente ⁽⁶⁵⁾.

Posizione che non mitiga, comunque, la consapevolezza dell'artificialità e della limitatezza dell'impostazione e delle considerazioni offerte nella presente tesi.

Nonostante la volontà di rifarsi agli illustri esempi richiamati, è, comunque, forte la convinzione che l'operazione realizzata in queste pagine ricada nell'adusa tendenza che vuole gli studi aventi ad oggetto analisi diacroniche su singoli istituti giuridici, o, su risalenti chiavi interpretative, essere orientate unicamente a spiegazioni monocasuali, compiacenti nei confronti di ricostruzioni che, in maniera più o meno programmatica, sono accomunate dall'aver tutte come conseguenza l'aumento della "discrepanza tra scienza giuridica e vita sociale" ⁽⁶⁶⁾.

Discrepanza, il cui effetto più evidente è sicuramente quello, nell'odierna babele, nata dal radicalismo nello sviluppo mercantile di autoreferenziali vocabolari tecnici, di inibire creatività della parola, creando in questo modo la condizione sufficiente all'apparire di questo aspetto degenerativo.

criteri logici ma anche storici; nell'aver voluto esplicitamente riconoscere valore giuridico agli effetti prodotti dalla cd. rivoluzione (conservativa) fascista (ivi, nota 164 p. 197); nell'utilizzare come argomenti a favore della cd. "continuità dello Stato" la "permanenza dello scopo" (ivi, p. 192) ed il concetto di "ceto politico dominante" (ivi, nota 156, p. 194.) e di "convinzione giuridica della classe dominante" (ivi, p. 142).

⁽⁶⁵⁾ Si v. G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani: l'Italietta (1861-1915)*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 158-9. In particolare si ritiene che, dopo la suddivisione del territorio del regno in 508 collegi uninominali e l'abolizione dello scrutinio di lista, rese possibili dalle Leggi 5 maggio 1891, n. 210 e 28 giugno 1892, n. 315, gli effetti della legge 11 luglio 1894, n. 287 di revisione straordinaria delle liste elettorali, sebbene portarono ad una sensibile riduzione degli aventi diritto al voto, che passarono (riducendosi in questo di un terzo) da 2.934,445 a 2.120,185, furono, di fatto, quelli di contrastare, nel 1894 i fenomeni di *Gerrymandering*, resi possibili dalla riforma elettorale del 1882, e non quelli di portare ad una battuta di arresto i processi precedentemente descritti. Azione di contrasto a pratiche volte ad inquinare la corrispondenza tra realtà e risultati della votazione che si ritengono, in ciò, simili a quelle approntate nel 1891-2 contro i fenomeni di *Malapportionment*, resi anch'essi possibili dalla summenzionata riforma, Per i concetti di *Malapportionment* e di *Gerrymandering* si v. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 186-192.

⁽⁶⁶⁾ Difatti la stessa non in grado di prendere, ad esempio, completamente in considerazione come sebbene «Nella sua quasi secolare vigenza, la Carta concessa da Carlo Alberto ha subito soltanto qualche formale modifica; di fatto, essa è stata ripetutamente disattesa o disapplicata, non soltanto nelle singole disposizioni, ma anche nella sua globalità e nei suoi fini. Alla formale e costante vigenza di "legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile" ha corrisposto un uso occasionale, arbitrario e strumentale delle sue disposizioni da parte dei protagonisti della vita politica e civile del paese. Proprio questa sorte induce a ritenere insignificante quel tralaticio luogo comune che ancora oggi distingue tra costituzioni rigide e flessibili. Le costituzioni di per sé non sono né rigide, né flessibili, tutto dipende dall'uso che ne fanno coloro che con esse hanno a che fare» G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani*, cit., p. 20.

Al netto della precedente specificazione, l'attribuzione operata in questa tesi del carattere di "norma di produzione" deriverebbe, dalla condizione per la quale, se «ogni Stato ha necessariamente una particolare concezione politica»⁽⁶⁷⁾, la "concezione politica" dello Stato liberal oligarchico, prima, e demo-liberale, poi, fu tale da imprimere all'organizzazione giuridica un moto tendente al progressivo "ampliamento" dei diritti politici e di partecipazione, essendo gli stessi fini politici volti all'integrazione del maggior numero possibile di cittadini⁽⁶⁸⁾. La sovrapposizione dello schema interpretativo mortatiano ai momenti storici scelti come casi di studio (1848-60; 1880-82; 1912-19) permetterebbe quindi di dimostrare il medesimo ruolo per quanto attiene la concezione politica vigente in un dato ordinamento, in quanto «nel campo dei rapporti non regolati da norme rigide, per la disciplina dei quali occorra far riferimento a valutazioni rimesse all'iniziativa del subbietto agente, acquista rilevanza la qualità dei soggetti e l'idem sentire de repubblica diviene un presupposto del conferimento dei poteri implicanti tali valutazioni»⁽⁶⁹⁾.

La loro progressiva espansione rappresenterebbe allora una conseguenza dell'aver posto il "fine politico" e "l'attività diretta a concretarlo", secondo le vie dell'ordinamento giuridico allora vigente, in un rapporto diverso da quello di "contenuto" e "forma"; bensì, in un rapporto «fra norma di ordine superiore, più generale, e norme di ordine subordinato. Cioè, fra norme da cui si deve desumere l'obbligo di perseguire date finalità, e norme che concretano quest'obbligo attraverso la determinazione degli interessi la cui tutela appare più idonea, [ovvero, la rappresentatività e la legittimazione delle istituzioni⁽⁷⁰⁾], in relazione alla valutazione di concrete situazioni, al raggiungimento delle medesime»⁽⁷¹⁾.

⁽⁶⁷⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., nota 93 p. 113. Concezione politica la quale, comunque, «non assume una distinta rilevanza, risolvendosi in un modo di essere di uno degli elementi: cioè dell'organizzazione giuridica, formando il contenuto necessario di questo» (*Ibidem*).

⁽⁶⁸⁾ Per quanto riguarda il concetto di diritto "in movimento", ovvero di «attività giuridica destinata ad esplicarsi attraverso statuizioni collegate con le esigenze delle regole politiche» le quali «possono desumersi dal fine» cfr. C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 110 con E. Paresce, *La dinamica del diritto*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 1-7, pp. 71-87, pp. 171-195, pp. 441-453, pp. 485-490.

⁽⁶⁹⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 96. I principi politici seguiranno quindi nel loro procedimento di applicazione deduzioni di carattere non solo logico, ma ricavabili dalla definizione di azioni razionali nei confronti dei fini e dei valori dello Stato e dell'ordinamento.

⁽⁷⁰⁾ Inoltre, dalla critica operata dal Mortati alle posizioni dello Smend è possibile far derivare come la natura e il modo d'operare di questo processo di integrazione possa essere rinvenuto nella stessa garanzia dei diritti, in generale, e nei "diritti elettorali", in particolare, C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 39.

⁽⁷¹⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 82. In quanto «Una determinata forma di Stato non si costituisce solo per perpetuare, garantire e rafforzare un dato ordine spontaneo, ma per dirigere quest'ordine verso vie nuove, tracciare un piano, che si pone come un dover essere rispetto alla configurazione attuale della vita associata», *Ibidem*. Riguardo al come i governanti sarebbero legati nell'esercizio del loro potere non soltanto nei confronti della costituzione, ma, soprattutto, nei confronti della «volontà popolare, che impone la stessa costituzione, che attualmente si identifica con essa e da cui soltanto può essere rimossa» e sul come, sotto questo profilo, «l'indirizzo politico [sia] il risultato, almeno nel suo momento iniziale, dell'interpretazione della costituzione ad opera dei soggetti legittimati ad esprimerlo» si cfr. T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*,

Progressiva espansione, le cui origini, si ritiene siano rinvenibili nelle riflessioni svolte da quei giuristi che maggiormente vollero far risultare nei loro studi i legami esistenti fra diritto, società e comunità politica ⁽⁷²⁾. Radici che, in questo elaborato, sono state ricercate attraverso un preciso elemento, quello dei diritti politici e della legislazione elettorale ⁽⁷³⁾.

Attraverso questa differente prospettiva, la ricerca effettuata si è sforzata, inoltre, di rendere conto dei precedenti storici riscontrabili durante il periodo di vigenza del cd. Statuto albertino ⁽⁷⁴⁾, di quella che può essere definita come una “fonte giuridica primigenia” ⁽⁷⁵⁾; una determinazione in grado di discriminare all’interno delle statuizioni formali del documento costituzionale, quali, possano essere sottoposte a diretta revisione tramite speciali procedimenti, e quali, viceversa, di questi stessi procedimenti non abbiano necessità ⁽⁷⁶⁾.

Da ciò, la possibile identificazione dello stesso concetto di costituzione materiale come direttamente derivante da quello di “potere costituente”. Rapporto di derivazione esplicitato anche dall’A. nella specificazione del concetto di “permanenza” delle forze

Milano, Giuffrè, 1971, XXI, p. 138, spec. nota 7, p. 139, spec. nota 12, *Ibidem*. Si v. inoltre G. Amato, *La sovranità popolare nell’ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1962, pp. 94 ss.

⁽⁷²⁾ Per quanto attiene alle ragioni di questo accostamento si v. M. Fioravanti, *Le dottrine della costituzione materiale*, in *Historia Constitucional*, n. 12/2011, pp. 21-30; pubblicazione disponibile on-line su <http://www.historiaconstitucional.com>. Si ritiene il saggio particolarmente idoneo a testimoniare come si possa riscontrare un punto d’incontro tra lo Jellinek e le “dottrine della costituzione materiale” nella ricerca, operata da questo A., di un «fondamento storicistico, [di una] presupposizione di un ordine giuridico in qualche modo più ampio, ed anche più risalente, rispetto all’ordine determinato dalle leggi dello Stato», ivi, p. 22. Per quanto riguarda quello che può essere definito come un personale percorso di avvicinamento alla *Staatslehre* di Jellinek, imputabile al Mortati dal 1945 in poi, si v. C. Mortati, *Diritti subbiettivi politici*, in Ministero per la Costituente, *Relazione all’Assemblea costituente*, Roma, Failli, 1945, I, pp. 119-144. Cfr. F. Lanchester, *La dottrina giuspubblicistica italiana alla Costituente: una comparazione con il caso tedesco*, in *Id. I giuspubblicisti tra storia e politica*, cit., p. 89, per il quale, nella stessa Relazione, si evidenziassero «sia il salto di qualità rispetto alle concezioni stataliste tradizionali, sia la persistenza di elaborazioni operate sin dagli anni Trenta».

⁽⁷³⁾ Si è cercato, difatti, di prendere in considerazione come le concezioni prese in esame siano, o meno, «riuscite a rappresentare l’ordine sottostante a quello normativo in modo distinti dai fattori puramente sociologici, da quei fattori cioè che possono valere come antecedenti, come presupposti di quell’ordine, ma non sono suscettibili di qualificarlo, di porsi essi stessi quali elementi di esso, (...) quali fonti di obblighi, anzi come fonte suprema» C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 32.

⁽⁷⁴⁾ Dato il suo fissarsi principalmente sul periodo di vigenza del cd. Statuto albertino si spera che lo scritto non venga visto come una operazione volta a finalità encomiastiche di una esperienza che nel nostro paese può essere considerata come, ormai, definitivamente conclusa. La scelta del periodo è, viceversa, funzionale ad una puntuale descrizione del processo di «liberazione» delle libertà civili dalle «anguste strettoie dei diritti soggettivi». In questo, non è possibile non menzionare come modello di riferimento A. Barbera, *Le libertà tra «diritti» e «istituzioni»*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, I, spec. pp. 24 ss. G. De Vergottini, *L’evoluzione del sistema politico-istituzionale*, in *L’Italia come società e come stato. Un’identità culturale*, a cura di G. Calboli, G. Galgano, G. De Vergottini, Bologna, Editrice compositori, 2011, pp. 59-86. testo pubblicato anche in *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, n. 12/2011, pp. 271-294, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.unibo.it/>.

⁽⁷⁵⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 53. Si cfr. le considerazioni espresse da G. Zagrebelsky sulle posizioni di giuristi come Livio Paladin nella premessa alla ripubblicazione dell’opera di Costantino Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., pp. VII ss. Cfr. S. Bartole, *Il ruolo del Capo dello Stato*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno 22*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 28 ss.

⁽⁷⁶⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., pp. 6 ss.

di instaurazione di una data “forma di Stato” ⁽⁷⁷⁾. L'accostamento fra “costituzione materiale” ⁽⁷⁸⁾ e “potere costituente” ⁽⁷⁹⁾ nasce quindi dalla constatazione di come, se all'interno di un “processo costituente” solo in presenza di una “coscienza costituente del popolo” ⁽⁸⁰⁾, sia possibile riscontrare l'apparizione di un ordinamento realmente

⁽⁷⁷⁾ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., nota 3, p. 116, e, nota 10, p. 119.

⁽⁷⁸⁾ Le sole dottrine della nazione, esplicitate nella «consapevolezza di una comunanza di interessi» non sarebbero difatti sufficienti in quanto esse hanno «funzione di mero presupposto pel sorgere dello Stato» e non bastano «a rendere attiva l'entità nel cui seno si manifesta» né a «conferire un potere qualsiasi, anche semplicemente di fatto» C. Mortati, voce *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1962, XI, p. 157. Per raffigurare il fenomeno «del potere reale su cui poggia quello legale» si pongono quindi necessarie riflessioni sulla «classe governante» e sulla «non corrispondenza (...) tra i fini che effettivamente [la] muovono e le proclamazioni di principio (quelle che Mosca designò con il nome di “formule politiche”) desunte da convinzioni popolari o dottrinali, spesso di carattere mitico». *Ibidem*, pp. 162-163. «Come vi è una considerazione funzionale-teleologica di singolo istituti positivi, che non può sfuggire all'interprete che voglia cogliere l'intimo loro significato, così sussiste un'analogia considerazione nei confronti dell'intera normazione costituzionale, che non può pienamente intendersi se non risalendo agli interessi fondamentali dei gruppi sociali di cui è espressione», *Ibidem*, p. 165. Cfr. A. Barbera, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir., Ann.*, Milano, Giuffrè, 2015, VIII, spec. nota 11 p. 267, dove rifacendosi in ciò alle valutazioni espresse da Giuseppe Volpe nel 2000 (in G. Volpe, *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 127), si sostiene l'esistenza di un «filo che collega le concezioni materiali della Costituzione sia alla teoria liberale delle élites (corsivo dell'A.), di Mosca, Pareto e Michels, sia a quella gramsciana dell'egemonia»; nonostante Mortati individui «il lato materiale della Costituzione», non direttamente nel popolo, ma «nei “fini” e “valori” attorno a cui si ordinano le forze politiche egemoni che alla Costituzione hanno dato vita oppure che alla stessa hanno successivamente aderito».

⁽⁷⁹⁾ S. Romano, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in *Archivio giur.*, n. 68/1902, pp. 3-74. Opera a tutt'oggi seminale per qualsiasi ricerca che volesse indagare sia la cd. “Teoria generale dello Stato”, e del “governo legittimo” (e, tra sua forza e volontà dei suoi consociati, del suo fondamento), sia i rapporti fra lo stesso Stato con il diritto pubblico, ed i fenomeni sociali da cui tali rapporti scaturiscono. In particolare, si veda il giudizio dell'A. sul come, nella realtà, il cd. *potere costituente* non fosse altro che una riproposizione della teoria dello Stato legittimo, attualizzata dall'allora crescente interesse per lo studio delle corrispondenze fra “ordinamento politico” e “coscienza collettiva”. Cfr. G. Origone, *Potere costituente*, in *N.D.I.*, Torino, Utet, 1939, X, pp. 73-76. Riguardo alle voci contenute nelle maggiori Enciclopedie e Dizionari giuridici durante il XIX secolo appare significativa e non secondaria la notazione per la quale la stessa non fosse compresa come argomento a sé, ma venisse relegata ad elemento ausiliario all'interno della trattazione riguardante il concetto più ampio di “sovranità dello Stato”: e.g. G. B. Ugo, voce *Sovranità*, in *Dig.*, Torino, Utet, 1899-1903, XXII, Parte Prima, spec. pp. 235 ss. Cfr. P. G. Grasso, voce *Potere costituente*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1985, XXXIV, pp. 642-670, per il quale l'astrattezza delle costruzioni giuridiche riguardanti questo concetto deriverebbero «dall'influenza di premesse ideologiche e di valutazioni inerenti a determinate condizioni storico-politiche», ivi, p. 645. Ancora per lo stesso è importante evidenziare come «Nell'asserita permanenza del potere costituente, inalienabile e inesauribile del popolo alcuno vuol riconoscere rappresentato il fattore determinante della continuità dello Stato, pur nel succedersi di mutazioni di regimi politici». Da ciò sarebbe possibile far risalire l'origine della «costituzione sostanziale, positiva, materiale» nella immediata decisione costituente; le conseguenze di questa impostazione sarebbero tali da permettere l'identificazione, sia della risultante costituzione formale nell'«attuazione e svolgimento successivo di detta decisione», che dei «limiti taciti assoluti» della revisione costituzionale «posto che i mutamenti formali dei testi “superprimari” dovrebbero tenersi distinti dal mutamento dei principi espressi dalla volontà suprema. Agli stessi principi si dice necessario fare riferimento per la risoluzione delle difficoltà conseguenti dalle lacune, dai conflitti costituzionali, da altre eventuali incertezze e controversie», ivi, p. 660. Cfr. M. S. Giannini, *Le costituenti nella storia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2014, pp. 427-444.

⁽⁸⁰⁾ Si v. O. Massari, *Mortati e il problema del partito politico*, in *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015* (in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè) per il quale di fronte alla permanenza di problematiche legate all'insufficienza «dei congegni politico-istituzionali e primi fa questi quelli offerti dal sistema partitico» ed «Anche se l'universo politico odierno entro cui si muove il partito politico ... è anni-luce lontano dall'universo culturale e istituzionale di Mortati, molti dei problemi da questi analizzati e indicati sono ancora ben presenti nella società italiana. Se è vero che il partito

legittimato ⁽⁸¹⁾, la definizione di “costituzione materiale” maggiormente funzionale a questo scopo sia quella offerta dall’impostazione del diritto costituzionale, comune patrimonio culturale, così come venne a manifestarsi nel secolo XIX agli albori di questa disciplina; impostazione per la quale, le istituzioni politiche e costituzionali dovessero essere prima di tutto campi in cui dovesse essere possibile sviluppare una *educazione alla libertà* attraverso la concreta rivendicazione dei propri diritti; mediante, anche, lo strumento offerto dalla legislazione elettorale ⁽⁸²⁾.

Da ciò, discenderebbe come, la ricerca di una “linea di confine” in grado di poter distinguere il potere costituente (“potere originario” sprovvisto di “limiti formali”, avendone solo di “sostanziali”, i quali attengono agli equilibri di un sistema politico che si va strutturando) dal potere di revisione costituzionale (il quale ha una serie di “limiti formali procedurali”, ai quali si sommerebbero i summenzionati *caveat*), goda, sia di un rilevante “spessore storico”, sia di una evidente “attualità politica” ⁽⁸³⁾.

come “popolo che si fa Stato” ha ceduto il passo nel caso migliore agli “eletti che si fanno Stato” e nel peggiore o alle “oligarchie” o ai “demagoghi che si fanno (*rectius*: che si appropriano dello) Stato”, allora vuol dire che il problema del partito è ancora ben vivo e ben lungi dall’essere superato». Cfr. Id., *Mortati e partiti politici: una chiave di lettura politologica*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1989, pp. 356-380. Si cfr. inoltre le valutazioni espresse in: F. Lanchester, *L’Italicum e gli incroci pericolosi*, in *Rass. parl.*, n. 2/2015, pp. 551-564, ed in particolare la posizione per la quale nell’odierno panorama politico-istituzionale mancherebbe «quella “coscienza costituente”, richiamata proprio settanta anni fa da Costantino Mortati e alla cui carenza non può “supplire neppure la più scaltrita capacità tecnica”, o le furbie di bottega», *ivi*, p. 563 (si specifica come le citazioni contenute in questo breve estratto siano state tratte da C. Mortati, *La Costituente*, Roma, Darsena, 1945, ora in Id., *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, I, p. 4); F. Lanchester, *Mortati e la “Legislatura costituente”*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016 (scritto destinato al volume *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè), dove viene specificato che «Il momento costituente costituisce un tempo di rottura che, nell’ambito democratico, corrisponde ad una profonda modificazione della classe dirigente (in particolare del ceto politico) e del rapporto con le masse (v. l’Introduzione a *La Costituente*). La *coscienza costituente del popolo* ovvero quel *sovraeccitamento della vitalità popolare* costituisce, per Mortati, un sentimento indispensabile per la *buona riuscita dell’opera dello Stato intrapresa, in mancanza del quale non può supplire neppure la più scaltrita capacità tecnica dei compilatori del testo costituzionale, poiché una costituzione costituisce una totalità di vita associata, un organismo vivente*» (corsivo dell’A.), *ivi*, p. 5.

⁽⁸¹⁾ Si v., tra molti, L. Palma, *Del potere elettorale negli stati liberi*, Milano, Treves, 1869. Per un precedente storico di queste rivendicazioni, si v. l’art. 16 *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* del 26 agosto 1789, nel quale veniva solennemente sancito come: «Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione». Fonte: *Documenti costituzionali francesi (I parte): dalla Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino alla costituzione del 1795*, su: <http://www.parlalex.it/>.

⁽⁸²⁾ Riguardo a come, soprattutto la prima generazione di giuristi costituzionalisti dello Stato liberale a cui l’attenzione di questa tesi principalmente si rivolge, prediligessero proprio questa prospettiva ritenendola idonea ad evidenziare i tratti maggiormente rilevanti del nuovo ordinamento costituzionale si v. F. Lanchester, *Crisi dello Stato liberale e democrazia di massa: Gaspare Ambrosini e il problema della rappresentanza*, in Id., *Pensare lo Stato. I giuristi costituzionalisti nell’Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 83 ss .

⁽⁸³⁾ Lo stesso ha difatti in ogni caso il valore di monito nei confronti di ogni possibile teoria che dovesse postulare la tutela dei diritti dei cittadini come non in grado di esaurire i compiti dello Stato. Si v. C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., nota 6, p. 117.

Sebbene il quesito possa apparire estremamente difficile da risolvere ⁽⁸⁴⁾, la ricerca di comuni matrici culturali compiuta ha avuto, come suo specifico fine, il proporre spunti per una sua soluzione.

4. In conclusione, un'ultima necessaria specificazione in merito alla materia trattata. Oltre ai paradossi precedentemente menzionati, in questa tesi si è dovuto, sin da subito, affrontare le conseguenze delle criticità derivanti dall'applicare i tradizionali schemi interpretativi riguardanti le caratteristiche costituzionali di "rigidità" e "flessibilità" agli argomenti di studio affrontati ⁽⁸⁵⁾.

Conseguenze affrontate in quanto necessarie per la piena comprensione di come la *genericità* e la *sobrietà* delle disposizioni statutarie non fosse sempre e comunque causa sufficiente della cd. *incertezza del diritto*, ma viceversa, sempre e comunque, la condizione necessaria affinché potesse realizzarsi una concreta "dinamica del diritto" ⁽⁸⁶⁾. Solo all'interno di uno Stato totalitario è, difatti, possibile credere che la traduzione del suo regime politico, attraverso l'attuazione dei suoi principi generali in specifici istituti positivi, possa essere definibile come completa e definitiva; e, quindi, in grado di prescindere da "norme programmatiche" in questa attività ⁽⁸⁷⁾.

⁽⁸⁴⁾ Difficoltà che la riconosciuta ambiguità del concetto di costituzione materiale non può che aggravare; ambiguità originata principalmente dalla condizione per la quale l'autonomia culturale della scienza costituzionalistica rappresenti spesso un'autentica "araba fenice", se è vero come «negli studi di diritto costituzionale (...) non [sia] inusuale rinvenire nozioni di origine sociologica o politologica che soltanto in seguito sono state inserite tra i concetti giuridici»; condizione che le necessità nate da periodi di transizione, sollecitando «una più stretta connessione tra l'esegesi del testo costituzionale e lo studio della crisi istituzionale in atto e dei rimedi necessari per una positiva soluzione» non può che rendere ancor più ineludibile. G. Rolla, *Il concetto di Costituzione in senso materiale ...*, cit., pp. 6 ss. Più in generale si v. inoltre la celebre lezione sull'autonomia interdisciplinare, lasciato di un illustre esponente del mondo universitario italiano come Norberto Bobbio; illuminanti, in questo senso, si ritengono le riflessioni sul retroterra ideologico sia del formalismo giuridico che dello storicismo idealistico svolte dall'A. nello scritto *Quasi una premessa* (in *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 20). In queste pagine si rileva come difatti "l'unità del reale" o della "logica scientifica" ricercata sia spesso un "mito". Definizione il cui pessimismo antropologico si crede possa essere mitigato dalla constatazione di come, comunque, «la sola unità capace di restare stabile, attraverso ogni mutamento di indagini e novità di risultati, non è mai l'unità della scienza, ma l'unità degli scienziati: non la particolare coerenza metodologica ... bensì il pratico aderire di ogni indagatore alla regola comune, che nessun risultato venga mai sottratto all'esame altrui» (G. Calogero, *Premessa*, in *La Cultura*, n. 1/1963, p. 4).

⁽⁸⁵⁾ A riguardo si v. recentemente A. Pace, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016 (scritto destinato al volume *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè). Cfr. F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., *passim*.

⁽⁸⁶⁾ Data dalla consapevolezza di come, il diritto sia solo uno strumento per l'evoluzione della società, essendo il modo stesso in cui lo si usa ed i fini che a ciò si pongono a determinarne gli effetti. Ovvero, nei casi affrontati, la volontà inclusiva dei governanti nei confronti dei governati, o, viceversa, la predilezione per la "decisione".

⁽⁸⁷⁾ Sulla possibilità di giungere alla dimostrazione dell'esistenza di "norme programmatiche" anche durante il periodo statutario all'interno dei periodi di vigenza dei suoi regimi liberal oligarchici e demo-liberali si v. G. Chiarelli, *Elasticità della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale ...*, cit., p. 53. Si evidenzia che proprio

In base agli stessi, queste due caratteristiche potevano avere, ognuna, due diversi significati. Quella di *rigidità* indicava, difatti, sia il fatto che la stessa, soprattutto in caso di carte “concesse”, dovesse essere considerata come se fosse una legge fondamentale ed “immutabile”, sia la condizione per la quale le sue disposizioni, non solo legislativamente, ma anche nella coscienza pubblica, fossero riconosciute come fondamentali, o, diverse dalla ordinaria legislazione, e da questa intangibili. In maniera simile, la *flessibilità* indicava, viceversa, il suo essere sprovvista di una propria funzione legislativa costituzionale, ed il suo aver riservato ampio spazio alla consuetudine.

Conseguenza di ciò sarebbe quindi la condizione per la quale queste due caratteristiche si differenzino per la possibilità che esistano, sia norme dal contenuto costituzionale invalide in quanto non emesse in base a particolari procedimenti stabiliti dalla costituzione, che norme ordinarie che possono essere rese invalide in quanto non conformi nel loro contenuto alla norma costituzionale enunciante un principio generale.

Se, difatti, non è possibile non ricordare come la stessa estensione del suffragio abbia rappresentato la condizione senza la quale non sarebbero stati possibili, né lo sviluppo delle assemblee rappresentative del nascente Stato italiano, né l’applicazione pratica di un preciso principio statutario, è ugualmente impossibile non menzionare come, lo stesso, possa essere visto come causa, sia del parlamentarismo, che dell’eliminazione della stessa Forma di Governo parlamentare.

Nonostante questo, si ritiene che il periodo storico preso in oggetto, contestualizzato attraverso l’attività di studio realizzata, possa offrire efficace dimostrazione dell’esistenza di tendenze nella storia costituzionale, in grado di evidenziare persistenti *invarianze e problemi* ancora oggi aperti⁽⁸⁸⁾; argomenti a cui questo scritto, al fine di offrire un contributo per l’odierna strutturazione degli ordinamenti positivi attraverso la ricerca delle definizioni che del concetto di “costituzione materiale” è possibile

alla dimostrazione della possibile sovrapposizione delle caratteristiche di questa categoria alla “legislazione elettorale” nei tre periodi storici utilizzati come casi di studio è dedicata questa tesi.

⁽⁸⁸⁾ Per quanto attiene il modello a cui si è fatto riferimento nella ricerca di questo primo elemento, le *invarianze*, si v. M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., spec. pp. 25-49; per quanto attiene l’impostazione utilizzata il secondo, i *problemi*, si v. Id., *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Studi sassaresi*, XVIII (1940), ora in *Quad. fior.*, 2, 1973, pp. 179-263, spec. pp. 206 ss. Per un possibile modello a questo genere di ricerche, ovvero, su quali siano le tendenze in atto nel diritto costituzionale e quali siano le motivazioni alla base delle stesse si v., tra molti, M. Siotto-Pintor, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell’elettorato nel secolo XX*, Roma, Athenaeum, 1912, *passim*; A. Ferracciù, *Tendenze recenti del costituzionalismo*, discorso inaugurale letto il 5 novembre 1911, in “R. Università degli Studi di Siena. Annuario accademico”, a.a. 1911-12, pp. 17-63 (Citazioni ora contenute in L. Borsi, *Costituzionalismo 1912-13*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè). Si v. inoltre F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali: suffragio universale, principio maggioritario, elezione proporzionale, rappresentanza organica*, in *Guerra e dopoguerra. Ordine internazionale e politica della nazionalità*, a cura di A. Frangioni, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007 pp. 175 ss. Cfr. A. Giannini, *Tendenze costituzionali*, Bologna, Zanichelli, 1933, spec. pp. 55 ss.

ricavare nelle differenze esistenti fra “riforme istituzionali” e “riforme costituzionali”, si rivolge ⁽⁸⁹⁾.

In particolare: le *invarianze* sono state riscontrate nelle modalità di espressione del rapporto fra “sviluppo democratico” ⁽⁹⁰⁾, dato dall’evoluzione ed adattamento delle istituzioni politiche all’emergere di nuove istanze sociali, e l’espandersi del suffragio e della partecipazione politica; i *problemi*, nelle conseguenze che da questo rapporto derivano, ovvero, il modificarsi del livello di penetrazione del partito politico, tradizionale vettore di queste dinamiche, all’interno della società, ed il contestuale cambiamento, da questo originato, delle concezioni politiche e giuridiche riguardanti i processi di istituzionalizzazione dei sistemi democratici ⁽⁹¹⁾.

Ed è proprio con l’attenzione ai processi di istituzionalizzazione dei sistemi democratici, si crede, possa chiudersi la catena di questi ragionamenti ⁽⁹²⁾.

⁽⁸⁹⁾ Per un recente esempio di quale sia il modello dal quale queste pagine hanno, in parte tratto ispirazione, si v. le *Anticipazioni* al Convegno *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Roma, 14 dicembre 2015, disponibili on-line sul sito della Fondazione Paolo Galizia - Storia e Libertà e sul sito della Rivista *Nomos. Le attualità nel diritto*. La personale riflessione nasce, oltre che dalla summenzionata iniziativa, dalla lettura delle considerazioni espresse, quasi settant’anni fa, da Giacomo Perticone nel paragrafo dedicato al rapporto fra “Teoria” e “prassi” del suo celebre scritto *Il problema attuale della costituente* (Firenze, Sansoni, 1947). Si ritiene difatti che il “nesso” evidenziato da Perticone sia ugualmente funzionale alla messa in campo di possibili contributi per la ricerca di soluzioni all’interrogativo posto dall’A. in quelle pagine; ovvero, su come sia possibile tradurre, in determinati istituti politici e giuridici del diritto pubblico contemporaneo, la “formula politica” del regime democratico e repubblicano: «espressione attuale e concreta di una coscienza politica storicamente determinata, di una visione totale della realtà, formata e definita in un clima storico ed etnico particolare e in relazione a determinati problemi ed esigenze. Momento della realtà, e non termine e grado ultimo di un processo», ivi, p. 17. Cfr. G. Capograssi, *L’ambiguità del diritto contemporaneo*, in *La crisi del diritto*, Padova, Cedam, 1953, spec. nota 7, p. 23, per il quale se era chiaro come «la vecchia dottrina dello Stato dava scarso rilievo all’indirizzo politico, perché la direzione dello Stato non era nulla di diverso (...) [dalla] direzione che la società nel suo insieme dava a se stessa» nei “regimi attuali” «è in gran parte lo Stato, e in alcuni regimi, solo lo Stato, che forma per mezzo degli straordinari mezzi tecnici a disposizione l’opinione pubblica», in quanto l’attività maggiormente caratteristica dello stesso veniva ad essere rappresentata dalla “propaganda”, ovvero dall’assunzione del compito di *creare* la “opinione pubblica”. Per quanto attiene il rapporto tra *Stato costituzionale* ed *opinione pubblica*, si è trovato un risalente ed autorevole precedente di come sia necessario, soprattutto in presenza di sue riforme parziali, valutare il maggior numero possibile di aspetti del concetto di “governo costituzionale”, nello scritto di L. Minguzzi, *La teoria della opinione pubblica nello Stato costituzionale*, Bologna, Zanichelli, 1887. Si v., nello stesso, specialmente la parte dedicata ai cd. “organi della pubblica opinione” ed al loro “diritto di petizione”, ivi, p. 35 e ss.

⁽⁹⁰⁾ D. Fisichella, *Politica e mutamento sociale*, Messina-Firenze, D’Anna, 1981, pp. 20 ss.

⁽⁹¹⁾ F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 259.

⁽⁹²⁾ F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, cit., spec. pp. 3-26. Cfr. S. P. Huntington, *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991, pp. 5-27.

CAPITOLO I

FORME POLITICHE E COSTITUZIONE

Sommario: I.1 La Costituzione materiale fra passato e presente. – I.2. I processi di democratizzazione ed istituzionalizzazione dei corpi intermedi durante la “crisi dell’ordine liberale”: i loro sviluppi nell’immediato dopoguerra, e, nella loro interpretazione, le possibili influenze del costituzionalismo liberale. – I. 3. L’interpretazione offerta dal costituzionalismo liberale dei concetti di Stato, Società, Costituzione.

I.1 La Costituzione materiale fra passato e presente

1. L'indagine su di singoli istituti giuridici, o, come nel caso in oggetto in questa tesi, di risalenti chiavi interpretative, a prescindere dal suo essere o meno legato al presente, rappresenta un valore rilevante per le valutazioni proprie agli operatori del diritto costituzionale.

Rifacendosi in questo alla lezione di chiara ed autorevole dottrina, quanto più questa indagine è in grado di rivelare il suo intimo legame con gli eventi politici e con gli ordinamenti vigenti al momento della loro apparizione, tanto più il livello dell'analisi diviene capace di assumere, sia un criterio "storico-interpretativo", che "storico-critico" ⁽¹⁾.

A bilanciare possibili sproporzioni tra *passato* e *presente*, rimane una considerazione. Per quanto riguarda questo argomento, una precisa distinzione tra questi due ambiti è, tradizionalmente, di difficile individuazione. A confermare questa considerazione l'assunto, per il quale, le basi culturali dalle quali è possibile trarre il concetto di costituzione materiale, erano note già prima degli anni Quaranta del Novecento; ed in termini chiari e precisi, almeno dalla fine degli anni Ottanta dell'Ottocento ⁽²⁾. Merito del Mortati non fu, quindi, solo quello di aver sottoposto all'attenzione dell'Accademia un elemento di riflessione, comunque, in

⁽¹⁾ Cfr. Per un esempio di come anche brevi considerazioni sulla storia costituzionale possano, anche senza "concretare una evoluzione storica completa" essere in grado di "lumeggiare una teoria" si v. L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica. Introduzione*, Bologna, Tip. Fava e Garagnani, 1894, p. 79 ss. Cfr. M. Galizia, *La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 2 ss.

⁽²⁾ Si ritengono particolarmente significativi i seguenti esempi: L. Minguzzi, *Il limite delle attività avverse alla costituzione*, Milano, Hoepli, 1899; I. Vanni, *Il problema della filosofia del diritto nella filosofia, nella scienza e nella vita ai tempi nostri*, Verona, D. Tedeschi, 1890, p. 41; D. Donati, *I caratteri della legge in senso materiale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1910, pp. 45-83, spec. pp. 50-1; S. Romano, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, Mariotti, 1917, per il quale esisterebbero due concetti di legge, il primo, fondamentale e per il quale questa era «un ordine nella sua pienezza e unità [ovvero] un'istituzione», ed un secondo, formale ed al primo subordinato, essendo «un precetto o un complesso di precetti (siano esse generiche norme o disposizioni particolari), variamente raggruppati o disposte, che al fine di distinguerli da quelli non legali noi chiamiamo istituzionali», citazioni ora contenute, rispettivamente in Id., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1977³, p. 27, e pp. 27-8; G. Ingrosso, *Sulla distinzione fra legge in senso materiale e legge in senso formale*, in *Studi in onore di Federico Cammeo*, Padova, Cedam, 1933, I, pp. 701-720, spec. p. 705; C. Esposito, *La validità delle leggi* (ristampa inalterata della edizione del 1934), Milano, Giuffrè, 1964, pp. 169 ss.; D. Donati, voce *Costituzione*, in *Enc. it.*, Roma, Treccani, 1935, XI, pp. 652 ss.; L. Rossi, *La "elasticità" dello Statuto italiano*, in *Studi in onore di S. Romano*, Padova, Cedam, 1940, I, p. 70.

possesso di numerosi aspetti di novità ⁽³⁾; ma, anche quello di essere stato, il primo, ad inquadrarlo con maggiore rigore scientifico ed a mantenerlo attaccato alla vita delle istituzioni. E questo, nonostante il senso attribuito a questo elemento fosse profondamente distante dal contesto nel quale originariamente emerse; tanto distante, da poter essere definito come “illiberale”.

Rimane quindi utile ricordare il monito di chiara e autorevole dottrina sul come queste operazioni siano cruciali in una disciplina nella quale «Tutti maggiori scrittori, anche quando conducono le loro indagini sulla base delle istituzioni positive, [debbono avere] sempre presenti le conseguenze pratiche a cui possono portare le loro conclusioni e [di come] queste osservazioni tengano conto nell’elaborazione dei loro sistemi giuridici. La scienza del diritto tende così effettivamente ad essere al servizio dell’uomo, della sua sempre maggiore elevazione. Ed il giurista può porsi concretamente come difensore della legalità e della libertà» ⁽⁴⁾.

2. La scelta operata di prediligere, nella trattazione dell’argomento di questa tesi, le tracce lasciate dallo stesso Mortati all’interno della Sua produzione scientifica, nasce da una precisa constatazione. Constatazione per la quale, l’A. sia stato in grado di esplicitare pienamente i rapporti tra realtà sociale e costituzione materiale, creando in questo modo delle condizioni sufficienti ad un loro chiaro riconoscimento. Esempio di ciò è visibile, a giudizio dello scrivente, soprattutto nell’ottava edizione del Suo manuale dedicato ai fondamenti delle Istituzioni del diritto pubblico ⁽⁵⁾, lì dove, affrontando il

⁽³⁾ Grazie anche all’utilizzo dei nuovi dati provenienti dalle riforme incrementalmente allora in atto, richiamate schematicamente nell’introduzione di questa tesi, v. p. XIX, pp. XXI-XXII, p. XXIV.

⁽⁴⁾ M. Galizia, *La teoria della sovranità ...*, cit., p. 3.

⁽⁵⁾ Si ritiene, viceversa, sia possibile dedurre una corretta interpretazione dell’utilizzo del termine “Istituzioni di diritto costituzionale” in R. Nania, *Alcune questioni di metodo nell’insegnamento del diritto pubblico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014, p. 1. Per una diversa, e, maggiormente risalente accezione dello stesso termine si v. G. Maranini, *Le istituzioni costituzionali*, in Id., P. Gentile, R. Tremelloni, R. Ciasca, R. Mosca, *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Bologna, Cappelli, 1957, pp. 1-57, citazione ora contenuta in T. E. Frosini, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 309. Per quanto attiene le diverse edizioni esistenti di questo manuale, si evidenzia come sia necessario far riferimento, rispettivamente, alle Sue versioni: del 1975, per una completa disamina delle evoluzioni costituzionali italiane succedutesi dal 1969; del 1991, per l’aggiornamento dei suoi contenuti, operata dai Proff. A. Baldassarre, F. Modugno e C. Mezzanotte. A riguardo si v. C. Mortati, *Corso di Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, Cedam, 1949. Le successive edizioni ebbero il titolo di *Istituzioni di Diritto Pubblico*; edite sempre per i tipi della Cedam, videro la loro prima apparizione nel 1952, articolandosi in dieci differenti rielaborazioni ed aggiornamenti, fino al 1991.

tema del Diritto e dello Stato attraverso un taglio di analisi volto a definire i caratteri dell'influenza degli ordinamenti politici su quelli giuridici ammette come: «nel periodo dello stato di tipo borghese liberale la sovranità nazionale [fosse stata] assunta per giustificare e far ritenere unica forma di governo legittimata quella rappresentanza pura, caratterizzata dalla limitazione del suffragio e dal conferimento all'elettore della sola competenza alla definizione dei membri delle assemblee elettive»⁽⁶⁾.

Da ciò, la necessità di esaminare prima di tutto i fondamenti del cd. diritto elettorale mantenendo in questo come premessa la non ovvia constatazione, per la quale, «vi possa essere elezione senza rappresentanza e rappresentanza senza elezione»⁽⁷⁾.

Difatti, in due delle sue tradizionali connotazioni, le quali, lo vedono ugualmente immaginabile, sia come “diritto individuale”, sia come “funzione politica”⁽⁸⁾, maggiormente funzionale agli assunti di questa tesi risulta essere la configurazione di questa coppia, così come venne elaborata dal Pellegrino Rossi nel suo celebre corso di diritto costituzionale tenuto presso la Sorbona nel 1834⁽⁹⁾. “Scuola intermedia”, per la quale, era possibile tagliare il nodo gordiano tra la loro interpretazione come “diritto”

⁽⁶⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969⁸, I, p. 30. Per il quale «i componenti il gruppo sociale dei esclusi dalla posizione di dominio non [possono essere] considerati mero oggetto di soggezione poiché il conferimento ad essi della soggettività giuridica appare indispensabile per renderli idonei ad entrare come parti sia nei rapporti con altri consoci, necessari a soddisfare i loro molteplici bisogni, e sia in quelli con l'autorità, di fronte alla quale almeno una pretesa non può mai venire disconosciuta: quella di richiedere il suo intervento per la tutela della sfera di autonomia loro riconosciuta, che è compito specifico di ogni ordinamento giuridico. A questa pretesa minima, che nessun tipo di stato, neanche quello retto con la struttura più assolutista potrebbe disconoscere, se ne aggiungono in misura maggiore o minore delle altre fino a quelle le quali assumono a loro contenuto il potere di rendersi attivi per lo stato, cioè di assumere la titolarità di qualcuno dei suoi uffici», per questa distinzione fra libertà dallo Stato e libertà nello Stato, si v. *ivi*, p. 31. Cfr. L. Rossi, *I principi fondamentali* ..., cit., per il quale, nonostante la necessaria distinzione al suo interno tra diritti civili e diritti politici, l'«estensione del suffragio di fronte al concetto dello Stato moderno (...) ha introdotto l'uguaglianza giuridica e l'unificazione delle classi sociali» p. 71.

⁽⁷⁾ L. Rossi, *I principi fondamentali* ..., cit., p. 46. Per un esempio di come questo concetto possa essere utilizzato anche attraverso una prospettiva in grado di attualizzarne gli assunti si v., tra molti, Y. Sintomer, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, Dedalo, 2009. Più recentemente, si v. i saggi pubblicati nella Sezione del n. 2 del 2016 della Rivista *Nomos. Le attualità nel diritto* dedicata agli interventi presentati al Convegno *Democrazia a sorte: quali scenari possibili?* del 21 luglio 2016, svoltosi in Roma presso la Sala della Regina della Camera dei Deputati: G. Vacca, *Democrazia a sorte: quali scenari possibili?*; Y. Sintomer, *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*; F. Lanchester, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle Assemblee parlamentari*; G. Scaccia, *Democrazia a sorte: problemi e opportunità*.

⁽⁸⁾ Per un quadro esaustivo della summenzionata dicotomia si v. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 44 ss.

⁽⁹⁾ L. Lacchè, *Pellegrino Rossi*, in *CISP – Diritto*, Roma, Treccani, 2012. Id., *Il canone eclettico. Alla ricerca di uno strato profondo della cultura giuridica italiana dell'Ottocento*, in *Quad. fior.*, 39, 2010, pp. 153-228.

o come “funzione”, ponendo la questione sulla base di due differenti presupposti: incardinati sull’osservazione della «diversità radicale tra diritto pubblico e diritti politici» ⁽¹⁰⁾; se il primo veniva inteso come manifestazione di un “esercizio delle libertà civili”, la seconda rappresentava un “esercizio del potere dello Stato”, «riconoscendo per i primi [i diritti individuali] una ragione d’essere sostanziale nell’individuo indipendente da ogni capacità, per [le] second[e, le funzioni politiche] una ragion d’essere storica, connessa con la presunzione di una certa capacità politica» ⁽¹¹⁾. Risalendo da questa constatazione alle origini del dibattito sullo stesso rapporto rappresentativo, lo schema prospettato risulta funzionale ad evidenziare un’altra coppia di elementi, attraverso cui il contenuto giuridico della rappresentanza può essere ulteriormente scisso: questa può, difatti, connotarsi come rappresentanza di «idee o di forze sociali proprie a un dato momento storico [o come] rappresentanza di persone» ⁽¹²⁾. Apparentemente banale constatazione in grado di chiarire, sin da subito, grazie al secondo dei summenzionati elementi, come, l’affrontare la questione sulla rappresentanza sia il primo indispensabile ostacolo da superare per giungere a conclusioni che dimostrino l’esistenza di precedenti al concetto di costituzione materiale; precedenti rinvenibili in alcuni specifici momenti dello sviluppo dei legami fra “istituti rappresentativi” e “processo elettorale” ⁽¹³⁾. Guardando al contenuto di questo rapporto è possibile, quindi, interpretare la rappresentanza di idee e forze sociali come proprie ad un dato momento storico, e, ritenere che sia essa stessa la condizione in grado di permettere la sovrapposizione tra questi due ambiti. Ambiti eterogenei fra loro, ma che, comunque, esprimono la medesima esigenza: l’identificare una forza reale capace di «promuovere l’ordine legale dello stato, di alimentarne le trasformazioni rimanendo sempre uguale pur nel loro incessante prodursi, ponendosi così quale elemento di unità, di coerenza, di stabilità (...) intima essenza dello stato (...) nesso che lo lega alla società sottostante» ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁾ L. Rossi, *I principi fondamentali ...*, cit., p. 62.

⁽¹¹⁾ L. Rossi, *I principi fondamentali ...*, cit., p. 63.

⁽¹²⁾ L. Rossi, *I principi fondamentali ...*, cit., p. 28. Cfr. *ivi*, p. 29, dove da queste premesse l’A., pur mantenendo un doveroso distinguo laddove evidenzia come le stesse, dato il loro particolare contenuto giuridico, andassero comunque viste con le necessarie riserve partendo prevalentemente da “idee politiche e sociali”, giunge alla definizione di ulteriori definizioni, come quelle date: dalla rappresentanza di volontà; di interessi materiali, o morali; di un concetto astratto, o della ragione, ecc.

⁽¹³⁾ G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Nuova Guaraldi, 1983³. Cfr. D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze, Sansoni, 1970, pp. 20 ss.

⁽¹⁴⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 28.

Esigenza che, rifacendosi alla precedentemente richiamata giustificazione rappresentata dalla sovranità nazionale, portò la classe politica allora dominante a fare ricorso «alla volontà obiettiva della nazione, affermando che essa ha una sua esistenza reale, da cogliere ed esplicitare non già sulla base di una somma di decisioni individuali dei singoli componenti la popolazione, annotabili una ad una ed attraverso un calcolo di maggioranza, bensì liberamente dai rappresentanti della nazione»⁽¹⁵⁾.

“Volontà obiettiva della nazione”, la cui funzione fu d’essere la “formola politica” attraverso la quale, all’interno del lungo processo risorgimentale, le riflessioni del diritto costituzionale tra “dovere” e “essere” trovarono modo di operare specificazioni nei due momenti della “validità” e della “positività”.

3. Se «la costituzione conferisce l’assetto fondamentale allo Stato, avendo per oggetto la disciplina degli elementi essenziali di struttura che lo qualificano, si può esprimere lo stesso concetto sopra formulato dicendo che lo stato sorge al momento in cui si dà una costituzione»⁽¹⁶⁾.

Il fine di questa citazione è di giungere ad un elemento sicuramente non secondario per le ricostruzioni operate; riflessioni che, nel 2016 anno in cui queste pagine sono state scritte, appaiono quanto mai attuali e necessarie⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 30.

⁽¹⁶⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 64. Cfr. *Ibidem*, dove si evidenzia come «uno stato concreto non “ha una costituzione” ma “è costituzione”, esiste dal momento in cui diviene operante la costituzione (intesa in un senso non meramente formale)».

⁽¹⁷⁾ Riguardo l’attuale processo di revisione costituzionale, in vista dell’imminente appuntamento referendario per la conferma della modifica alla seconda parte della Costituzione, sebbene i due piani non siano, in nessun caso, sovrapponibili, si ritiene rilevante sottolineare come, qualora si volessero confrontare i due momenti storici rappresentati, rispettivamente, dal periodo 1983-1997, e da quello odierno, potrebbe essere lecito porsi un dubbio. Si tratta dell’interrogativo se oggi ci si trovi di fronte ad una terza fase della Storia della costituzione italiana, o se continui una sorta di “onda lunga” della sua Seconda fase. Ovvero, fuor di metafora, se il primo fosse stato l’epilogo di un certo tipo di storia repubblicana, il secondo avrebbe dovuto, rispetto ad esso, porsi in netta discontinuità. Questa alternativa non sembrerebbe ammettere posizioni terze: o si è di fronte ad una fase nuova, oppure, si sta semplicemente ripetendo il vecchio adagio prodotto dalla prassi parlamentare, per il quale, laddove non si voglia adottare tempestivamente un provvedimento si istituisca immediatamente una commissione per la sua elaborazione; e ciò malgrado l’apparente attuale concordanza di una pluralità di forze politiche sui cambiamenti da apportare alla Costituzione. Nell’impossibilità di trovare una soluzione alla questione si pensa che l’unica possibile sia la parziale riformulazione dei suoi termini. Se l’obiettivo, oggi come ieri, è di pervenire a “governi stabili”, si è veramente sicuri che nell’analisi delle concause del suo mancato raggiungimento non sia da inserire la pragmatica considerazione per la quale, oggi come ieri, «i partiti stessi non vogliono una più efficiente forma di governo»? Se ieri questo

È infatti questo l'anno in cui il nostro paese celebra, dopo solo un lustro dal suo compleanno di nazione giovane e di democrazia ancor più imberbe ⁽¹⁸⁾ (celebrato senza particolare enfasi per la scarsità dei mezzi finanziari data la crisi dei mercati internazionali), il settantesimo anniversario della nascita della Repubblica. La premessa alle odierne celebrazioni possono quindi essere ricercate in due illustri precedenti. Come ha ricordato Carlo Azeglio Ciampi in un suo colloquio con Alberto Oriolo sui 150 anni dell'unità d'Italia, colloquio successivamente diventato un libro edito dal Saggiatore di Milano, le celebrazioni hanno rappresentato un viaggio nel tempo degli ideali e nello spazio della nazione, fusi insieme nella convinzione profonda che l'Italia sia un paese saldo nella continuità patriottica tra Risorgimento, Resistenza e Costituente ⁽¹⁹⁾. All'appello contenuto nelle parole del Presidente della Repubblica emerito, ha fatto eco un altro Presidente emerito, Giorgio Napolitano, ricordando il senso profondo di questa ricorrenza: «Tutte le iniziative in programma per il 150° fanno tutt'uno con l'impegno a lavorare per la soluzione dei problemi oggi aperti dinnanzi a noi: perché quest'impegno si nutre di un più forte senso dell'Italia e dell'essere italiani, di un rinnovato senso della missione per il futuro della nazione. Ieri volemmo farla grande ed indivisibile, come recita la nostra

sospetto era suffragato dalla constatazione di come gli stessi adottassero per la realizzazione di questo fine «formule senza controllarne tecnicamente le coordinate», oggi, un secondo indizio potrebbe essere rinvenuto nella ferma volontà, espressa ben prima che la votazione del 12 aprile 2016, portasse a questo epilogo, di rimettere la decisione politica sull'esito finale di questo processo di revisione costituzionale al Referendum. Se due indizi fanno una prova, quello che sicuramente non è necessario provare è la tendenza di lungo periodo, per la quale, nel nostro paese i soggetti politicamente rilevanti siano restii a chiare assunzioni di responsabilità. Riguardo alle crisi attraversate dall'ordinamento repubblicano tra Referendum, Bicamerali e revisioni costituzionali ex art. 138 si v. R. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, Roma, Carocci, 2011, pp. 249 ss. Per una valutazione sugli effetti che il Testo di legge costituzionale approvato il 12 aprile 2016, in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione». (16A03075) (pubblicato su G.U. n. 88 del 15 aprile 2016), potrebbe avere, data la contestuale approvazione della Legge 6 maggio 2015, n. 52, recante «Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati» (pubblicata su G.U. n.105 dell'8 maggio 2015), si v. F. Lanchester, *Un progetto squilibrato*, in *federalismi.it*, n. 8/2014, p. 4.

⁽¹⁸⁾ Quanto mai attuali appaiono dunque le considerazioni espresse nel 2011 da Fulvio Cammarano, per il quale durante gli anni fondativi della nostra nazione «coerentemente a quanto accadeva sulla scena europea [l'Italia] attraversò l'età del "liberalismo classico", da non intendersi però come periodo in cui prevalse la purezza ideologica del liberalismo: piuttosto come fase storica in cui si mantenne viva la convinzione della classe dirigente di poter operare sul consolidato terreno del rapporto Parlamento/società civile, secondo il "classico" mito del modello britannico. Ciò era plausibile anche perché quel Parlamento rappresentava, nel bene e nel male, l'istituzione in cui i liberali credevano di ravvisare non solo l'organo di rappresentanza, ma anche il motore "legislativo" e "pedagogico" dello sviluppo della società civile», F. Cammarano, *Storia dell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. VI.

⁽¹⁹⁾ C. A. Ciampi, *Non è il paese che sognavo*, Milano, il Saggiatore, 2010.

Costituzione, oggi vogliamo far rivivere nella memoria e nella coscienza del paese le ragioni di quella unità e indivisibilità come fonte di coesione sociale, come base essenziale di ogni avanzamento tanto del Nord quanto del Sud in un sempre più arduo contesto mondiale. Così, anche nel celebrare il 150°, guardiamo avanti, traendo dalle nostre radici fresca linfa per rinnovare tutto quel che c'è da rinnovare nella società e nello Stato»⁽²⁰⁾. Il 2011 avrebbe dovuto essere il traguardo di un progetto e di un cammino più alto, il quale, avrebbe potuto portare gli italiani a celebrare il Giubileo della loro nazione nel bicentenario di alcuni dei nostri eroi e fondatori della patria: Giuseppe Mazzini, Giuseppe Garibaldi, Camillo Benso di Cavour; questo, al fine di collegare tutti questi anniversari in una trama unica in grado di fornire l'occasione per approfondire e celebrare la nostra storia. Dar conto di quante di queste aspirazioni abbiano concretamente trovato attuazione esula dalle finalità dello scritto; mentre, l'oggettiva valutazione delle ragioni del problematico sviluppo, e, delle contraddizioni della costituzione di fatto, origina in maniera precipua da queste aspirazioni rappresentandone un necessario sviluppo⁽²¹⁾.

Per tirare le fila di quanto fin qui esposto si pensa sia possibile ricavare un suo schema efficace astraendolo da un ambito disciplinare strettamente legato a quello del diritto costituzionale, quello della Scienza Politica.

A ciò, l'utilizzo di alcune citazioni contenute nell'opera del 1970 di Domenico Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, lì dove, trattando delle crisi della società moderna, vengono affrontate le principali ragioni in grado di portare ad una sua crisi di legittimità⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ G. Napolitano, *Una e indivisibile. Riflessioni sui 150 anni della nostra Italia*, Milano, Rizzoli, 2011, p. 57.

⁽²¹⁾ Si v. L. Capogrossi, *La rivoluzione immaginaria*, in *Mondoperaio* n. 6-7, del giugno-luglio 2016, pp. 71-75. Cfr. P. Pombeni, *Ripensare la Costituente settant'anni dopo*, in *Il Mulino*, n. 3/2016, pp. 398-407. Va inoltre ricordato che il modello di queste e di altre considerazioni espresse in occasione dell'anniversario del referendum istituzionale del 2 giugno 1946 sia facilmente rinvenibile in G. Maranini, *Storia del potere politico in Italia 1848-1967*, cit., per il quale, nonostante la scarnificante prospettiva utilizzata, dato lo stretto condizionamento che il regime elettorale esercita sulla funzionalità dell'ordinamento democratico «sarebbe (...) ingiusto e contrario alla verità affermare che, nonostante questo, nell'esperienza iniziale della repubblica non ci sia stato in Italia un approssimativo regime liberale: alla organizzazione costituzionale di fatto, così diversa da quella profilata nella costituzione scritta, corrispondeva un complesso di libertà individuali fondate in parte sulle leggi, in parte sulle tradizioni liberali prefasciste, in parte su una tacita convenzione, in parte perfino su alcuni articoli della costituzione che la giurisprudenza della cassazione non aveva svuotati d'ogni efficacia», ivi, p. 473. Rileva il considerare come sebbene sia possibile porre i due termini in un rapporto di similitudine, la completa sovrapposizione dei concetti "organizzazione costituzionale di fatto" e di "costituzione materiale", non sia possibile.

⁽²²⁾ Cfr. F. Lanchester, *Le cinque crisi e i compiti del diritto costituzionale*, in Id., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 3-26.

In base a questo modello, i termini della questione sono riassumibili in due differenti condizioni: *a)* il persistere di una crisi precedentemente prodottasi e mai completamente risolta; *b)* il venir meno di un precedente “accordo sulla legittimità”, «pur non sussistendo tensioni connesse a un trapasso di fase storica. Qui la società appare integrata con le sue strutture politiche, che però per circostanze interne in un certo frangente vengono ripudiate»⁽²³⁾.

Da queste condizioni due interrogativi: *come* nasce la legittimità “democratica”? E *come* può essere conservata?

Interrogativi, i quali, più che soffermarsi sul *motivo*, rinviano, viceversa, al doversi interrogare sul *quando* questo processo effettivamente si viene a concretizzare. Le notazioni operate possono essere preziose per una valutazione di come le *crisi* italiane deriverebbero da limiti strutturali, rilevabili non solo dalla storiografia, che impedirebbero ai ciclici periodi di espansione di continuare in forma ordinata i loro benefici effetti, non facendoli divenire delle vere fasi di sviluppo.

Nello specifico, l'introduzione di questo differente criterio permetterebbe il poter prendere in considerazione come la crisi di legittimazione non sia l'unica affrontata dalla società occidentale moderna, in generale, e da quella italiana, in particolare.

Esempi paradigmatici possono essere riscontrati nelle problematiche relative: ai rapporti tra Stato e Chiesa; «all'ammissione delle classi inferiori, in particolare delle classi inferiori, a una piena “cittadinanza” politica, attraverso l'ampliamento del suffragio e fino a rendere questo universale»⁽²⁴⁾; alla «lotta per la redistribuzione del reddito nazionale»⁽²⁵⁾; «all'industrializzazione e all'urbanizzazione»⁽²⁶⁾.

Se ogni istituzione, vista nei suoi aspetti sostanziali, può essere vista come il frutto di un equilibrio complesso e cangiante, equilibrio che al suo mutare modifica l'effettivo funzionamento dei suoi aspetti formali⁽²⁷⁾, allora le

⁽²³⁾ D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze, Sansoni, 1970, pp. 14 ss.

⁽²⁴⁾ D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, cit., p. 15.

⁽²⁵⁾ *Ibidem*.

⁽²⁶⁾ *Ibidem*.

⁽²⁷⁾ «La scienza delle costituzioni moderne, altrimenti detta Politica [è costituita dallo] studio delle leggi che regolano gli ordinamenti politici delle società umane» G. Mosca, *Le costituzioni moderne*, ora in Id., *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, a cura di G. Ambrosini, R. De Mattei, L. Salemi, Milano, Giuffrè, 1958, p. 454. V. F. Lanchester, *Gaetano Mosca e il costituzionalismo italiano*, in *Dem. dir.*, 1-2/2011, pp. 79-116. V. G. Mosca, *Questioni pratiche di Diritto costituzionale*, Torino, F.lli Bocca, 1898, pp. 82 ss. V. P. Costa, *Lo Stato immaginario*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 52 ss., p. 237, p. 281, p. 294, pp. 307 ss., pp. 403 ss. V. L. Borsi, *Classe politica e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 72 ss. Cfr. A. C. Majorana, *Del Parlamentarismo. Mali, cause e rimedi*, Roma, Loescher, 1885, pp. 6 ss. Id., *Del principio sovrano nella costituzione*

stesse possono, ugualmente, essere viste come soluzioni storicamente situate per la selezione di opportunità. Da ciò, deriva una riprova della validità delle considerazioni di Fisichella, laddove, sottoponendo le questioni attinenti i processi di legittimazione democratica ad una interpretazione incardinata sulla base di queste considerazioni (e per questo definibile come realistica) giunge alla conclusione che, affinché questa possa manifestarsi, sia necessario «che tutte le forze presenti sulla scena in veste di *soggetti attivi* (corsivo dell’A.) del sistema politico raggiungano quel delicato momento di equilibrio nel quale l’accordo circa il metodo per risolvere le tensioni è fatto possibile dall’assenza, tra i soggetti medesimi, di tensioni tanto marcate da rendere inattuabile l’accordo stesso» ⁽²⁸⁾. Il non

degli stati, Roma, Loescher, 1886, pp. 87 ss. Id., *Forme e forze politiche e la loro valutazione giuridica*, Roma, Loescher, 1891. Id., *Teoria sociologica della costituzione politica*, Torino, F.lli Bocca, 1894, pp. 4 ss, riguardo al rapporto tra la tradizionale classificazione delle forme di governo ed il metodo sociologico proposto dall’autore spec. pp. 21 ss, pp. 39 ss, pp. 48 ss, pp. 118 ss. Per posizioni accomunabili a quelle del Majorana riguardo la questione sul metodo scientifico di ricerca, e sulla storicità dei fenomeni sociali si v. U. Forti, *Il realismo nel diritto pubblico (a proposito di un libro recente)*, Camerino, Tip. Savini, 1903, spec. pp. 25 ss. V. A. Ferraciù, *Il diritto costituzionale e le sue zone grigie*, Perugia, Un. Tip. Coop., 1905, pp. 28 ss. V. Miceli, *Principii fondamentali di diritto costituzionale*, cit., pp. 45 ss. Riguardo alla definizione di Stato come di organo giuridico della società si v. A. C. Majorana, *Il sistema dello Stato giuridico*, cit., p. 7 ss. Id., *Ipotesi di una legge di embriologia sociale con ispeciali applicazioni alla sociologia politica*, in *Arch. dir pubbl.*, 1, 1, pp. 18-41, e 1, 2, pp. 81-98. Cfr. G. Arangio Ruiz, *Stato e società*, in *Arch. dir pubbl.*, 1, 2, pp. 353-375. Sulla figura di Angelo Calatabiano Majorana si v. G. Mosca, *Due possibili modificazioni del sistema parlamentare in Italia*, in *Questioni pratiche di diritto costituzionale*, cit., ora in Id., *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, cit., pp. 339-340, spec. p. 339 nt. 1. M. Siotto Pintor, *La mente di Angelo Majorana*, Catania, Stab. Tip. S. Di Mattei e co., 1914. AA. VV., *Storia dell’Università di Catania. Dalle origini ai giorni d’oggi*, Catania, Tip. Zaccariello, 1934, p. 367. G. Menotti De Francesco, *Angelo Majorana e i giuspubblicisti siciliani*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 1, 1940, pp.17 ss. R. Nania, *Il valore della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 10. F. Tessitore, *Crisi e trasformazione dello Stato*. cit., p. 170. N. Niccolai, *Contro il numero ignorante e proletario. Proporzionalismo e riforma elettorale in Italia (1870-1882)*, in *Passato presente*, n. 34/1995, nt. 72 p. 97. G. Caravale, *Il modello parlamentare inglese e la dottrina italiana degli ultimi decenni dell’Ottocento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1998, p. 1049. F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, cit., p. 51, e p. 197. F. Conti, *Majorana, Angelo*, in *DBI*, 67, Roma, Treccani, 2007. G. P. Trifone, *Il diritto al cospetto della politica*, Napoli, ESI, 2010, pp. 133 ss. F. Lanchester, *Gaetano Mosca e il costituzionalismo italiano*, cit., p. 93. *Il giureconsulto della politica*, a cura di G. Pace Gravina, Macerata, EUM, 2011, nonché la recensione al medesimo volume realizzata da Massimiliano Gregorio nella sezione “profili di giuristi” del volume 42° (2013) della Rivista *Quad. fior.*. G. Pace Gravina, *Majorana, Angelo*, in AA. VV., *DBGI*, 2, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 1233-1234. F. Lanchester, *Rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Paradoxa*, n. 3/2013, p. 55. G. P. Trifone, *La sovranità come “funzione” dello Stato*, in *Jura Gentium*, spec. nota 13, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.juragentium.org/>. A. Foti, *Teoria Sociologica della Costituzione Politica di Angelo Majorana. Tesi, approfondimento, e analisi di uno dei testi giuridici più importanti del fine '800*, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.avvocatofoti.it/>. Per gli atti relativi alla promozione ad ordinario nell’insegnamento del Diritto costituzionale del 1889 si v. Archivio centrale di Stato, Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione generale, Istruzione superiore, Serie: Fascicoli personali - I, II Versamento (1900-1940), Inventario 16-52, *Majorana Calatabiano Angelo*, Busta: 87.

⁽²⁸⁾ D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, cit., p. 16.

rendersi conto di ciò porrebbe nella condizione di chi non tenendo conto di questi fattori nel classificare i sistemi politici realizza un approccio strutturalista che compara oggetti formalmente uguali, senza tener conto di come essi, si inseriscano in ambiti estremamente differenti, ed esplicano funzioni di natura diversa.

Calando questi ragionamenti all'oggetto specifico di queste pagine è possibile rilevare che il processo elettorale abbia diversi livelli (quali possono essere, ad esempio, quelli rappresentati da elezioni competitive e non) i quali si distinguono dal fatto d'essere divisi da naturali limiti rappresentati da «Norme, Valori e Regole del gioco»⁽²⁹⁾. Questi limiti costituirebbero «argini», al di fuori dei quali, la competizione elettorale non avrebbe più senso, scattando il meccanismo di difesa «esistenziale» degli individui e dei gruppi⁽³⁰⁾. Difatti, «Davanti al dilemma omogeneità-eterogeneità, ovvero conflitti dei vari interessi (di classe e/o di gruppo) il metodo elettivo [dovrebbe tendere] a risolvere pacificamente il conflitto esistente nel sociale selezionando ed aggregando le domande, elaborando le risposte. Sono lo stato della società civile, della cultura politica e delle

⁽²⁹⁾ Per quello che attiene i tentativi di “giuridicizzazione del politico” attraverso l’individuazione di *valori*, ovvero dei principi fondanti l’ordinamento, e delle forze politiche che dello stesso ne rappresentano la *base materiale* si v. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 55. Oltre al rendere consapevoli del possibile rischio di giungere in simili operazioni a giudizi apodittici, il richiamo operato in questa citazione da chiara dottrina rappresenta un avvertimento sul come, l’estremizzare le conseguenze di questa impostazione, possa condurre ad approdi ugualmente indesiderati: da un lato, il voler far discendere dal fine proprio della *legge*, ovvero, l’imporre conseguenze giuridiche, l’obbligo per la stessa costituzione di proclamare una “propria” etica, differente e sovraordinata a quella dei singoli cittadini; dall’altro, il credere che le carte costituzionali siano solo elementi accidentali, essendo il loro contenuto sostanziale rinvenibile unicamente nei “fattori reali del potere”. Per quanto attiene questo ultimo aspetto e sul come la costituzione materiale vada, viceversa, rinvenuta nelle norme collocate al sommo della gerarchia delle fonti dalle forze politiche e sociali che hanno voluto e sostengono l’assetto fondamentale di poteri, delineato da quella formale, si v. S. Merlini, *Metodo delle riforme costituzionali e forma di governo*, in *Il Ponte*, 1996, n. 7-8, pp. 56-65. Dello stesso A. si v. *La riforma costituzionale, l’art. 138 della Costituzione e il referendum*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2016. Più recentemente si v. Y. Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendments Powers*, A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014, pp. 221 ss. (pubblicazione disponibile on-line: <http://etheses.lse.ac.uk/>).

⁽³⁰⁾ L’introduzione di questa idea limite all’interno del ragionamento giuridico, al netto di qualsiasi possibile agnosticismo riguardo il fenomeno politico pone di fronte ad un paradosso: essendo il rifiuto della politica esso stesso una scelta politica, non è possibile escludere come questa epurazione risulti impossibile laddove sia la realtà politica ad essere in movimento o stia minacciando lo Stato che, attraverso l’attenzione ai soli principi giuridici della costruzione politica, si volesse rafforzare.

istituzioni esistenti che permettono al metodo elettivo di essere uno strumento adeguato per la presa di decisioni»⁽³¹⁾.

4. Le riforme elettorali possono rappresentare, quindi, un approccio funzionale al superamento di queste crisi, ricercando in questi periodi quali siano gli strumenti maggiormente adeguati alla presa di posizioni collettive. Seguendo in questo ancora il Fisichella, è infatti possibile riscontrare che «nei paesi ove la crisi della legittimità democratica è stata superata, la crisi del suffragio si è manifestata secondo i temi i quali hanno impedito che al travaglio delle nascenti istituzioni la presenza di un nuovo soggetto politico cumulasse tutto il bagaglio delle sue rivendicazioni economiche e sociali. Al contrario, quando il suffragio è fortemente ampliato, o addirittura reso universale, prima che i soggetti che chiamano le masse alla politica abbiano maturato la convinzione circa la legittimità delle istituzioni democratiche, o lo abbia fatto solo una parte di essi, qui al rifiuto del sistema da parte delle sezioni alienate dei soggetti chiamati *si sommano* (corsivo dell'A.) le ulteriori complicazioni connesse alla situazione delle masse»⁽³²⁾.

Il quesito che da ciò è possibile trarre, viene quindi a porsi in base ai seguenti termini: la rappresentanza proporzionale ed il suffragio universale furono realmente riforme dello Statuto realizzate mediante una tacita espressione di potere costituente? L'analisi dei processi pone difatti di fronte ad un'alternativa: questo ne fu espressione in quanto ottenuto fuori dai limiti formali, o ne fu espressione nonostante il suo mantenersi all'interno degli stessi.

Viceversa, appaiono ugualmente motivate le posizioni che vogliono gli stessi processi contenuti all'interno dei summenzionati limiti. Appartenenza dovuta dall'utilizzo della semplice legislazione ordinaria, andando queste azioni, unicamente, contro i limiti teorici imposti dalle idee appartenenti alle forze sociali precedentemente egemoni.

Sintesi in grado di accomunare le due alternative la constatazione per la quale, sebbene le leggi elettorali fossero viste come causa della degenerazione incarnata dallo spettro del cd. parlamentarismo, esse nella ricerca di procedure sempre più democratiche, possono essere viste come

⁽³¹⁾ F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di Governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 31. Per lo stesso le elezioni costituiscono un metodo pacifico di successione alle cariche potestative e di individuazione dell'indirizzo esistente all'interno della comunità interessata, sviluppate secondo determinate procedure e con un senso specifico, soprattutto nei sistemi pluriclassi.

⁽³²⁾ D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, cit., pp. 16-17

espressione della costituzione materiale al momento del suo venire mossa da nuove e più vitali forze.

Il paradosso è che il distacco dalla realtà, realizzato dalla dottrina liberale, fu causato dal “carsico” riaffiorare delle stesse forze che ebbero modo di trovare espressione tra il 1848 ed il 1861, e con la quale non riuscì a trovare un accordo, nonostante, i tentativi di integrare le stesse all’interno delle assemblee rappresentative. Come non riuscì a trovare un accordo con queste forze, allo stesso modo non riconobbe in tempo l’emersione delle nuove forme politiche frutto del Novecento con la conseguenza di venirne travolta⁽³³⁾.

Questo distaccamento è in grado di offrire plastica figurazione di come, sebbene la rappresentanza sia un puro fenomeno giuridico, «esso cresce e si svolge in un ambiente politico che lo modifica», attraverso lo strumento interpretativo offerto dalla stessa costituzione materiale, sostrato della fiducia che determina l’elezione, e, che crea la rappresentanza; fiducia che può giungere fino alla sostituzione della rappresentanza con l’organizzazione⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, cit., Le istituzioni sono strumenti per la selezione di opportunità, ma i concetti che questa selezione dovrebbero indirizzare sono influenzati dalla successione dei diversi momenti storici.

⁽³⁴⁾ L. Rossi, *I principi fondamentali ...*, cit., p. 23. Ad essere direttamente collegate non sono quindi la costituzione materiale e la legislazione elettorale, bensì la prima con “l’essenziale e intima natura” della rappresentanza politica, *ivi*, p. 5.

I.2. I processi di democratizzazione ed istituzionalizzazione dei corpi intermedi durante la “crisi dell’ordine liberale”: i loro sviluppi nell’immediato dopoguerra, e, nella loro interpretazione, le possibili influenze del costituzionalismo liberale

1. La Costituzione materiale può essere declinata mediante sue diverse accezioni ⁽³⁵⁾. Date le finalità dello scritto, l’aspetto che, nei primi due paragrafi di questo primo capitolo, si è scelto di prediligere è quello dei suoi legami con due concetti ritenuti centrali nella sua definizione: quello di rappresentanza politica, in generale, e quello del diritto di voto, in particolare.

Lo schema interpretativo di questa tesi è, difatti, tale che si è creduto fosse d’obbligo iniziare con due precise operazioni: un tentativo di offrire una rappresentazione della dicotomia, esistente nelle tradizionali connotazioni offerte dal cd. “costituzionalismo liberale” (nello specifico nella lettura dello stesso realizzata da Pellegrino Rossi, nel secolo XIX, e, da Luigi Rossi, nel secolo XX) ⁽³⁶⁾, del diritto di voto, ugualmente immaginabile, sia come “diritto individuale”, sia come “funzione politica”; il porre il concetto di costituzione materiale in relazione a concrete modalità di attuazione del principio rappresentativo.

Il dare corpo a questa seconda aspirazione ha comportato, dunque, la pragmatica necessità di affrontare il problema dei rapporti fra la maggioranza e le minoranze nelle «assemblee investite delle funzioni di rappresentanza politica e del potere di decisioni legislative» ⁽³⁷⁾.

Si è quindi creduto che, vista la natura dell’argomento, fosse necessario un approfondimento, il quale, rispetto alla trattazione sinora seguita, potesse porsi in discontinuità rispetto alla sua linea cronologica.

⁽³⁵⁾ Esempio significativo per le argomentazioni proposte in questo paragrafo, si ritiene sia il possibile legame emergente dal porre in relazione il concetto di Costituzione materiale con quello di Potere costituente (relazione possibile grazie al rapporto rilevato già nell’introduzione di questa tesi, si v., *infra*, nota 79, p. XXX, nota 88, p. XXXIII), e, quest’ultimo con quello di sovranità popolare. Si v. T. E. Frosini, *Potere costituente e sovranità popolare*, in *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015* (in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè).

⁽³⁶⁾ Per una definizione dell’interpretazione utilizzata di questo concetto in questa tesi si v., *infra*, nota 10, p. XI.

⁽³⁷⁾ In ciò ci si è basati sullo schema interpretativo tracciato in V. Frosini, *Sui rapporti fra maggioranza e minoranza nelle assemblee parlamentari*, in *Rass. parl.*, n. 3/1997, pp. 547-561, spec. pp. 549-552, p. 559. Schema che è stato confrontato con le riflessioni sul rapporto tra *rappresentanza e decisione* svolte in F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 86 ss. Per un ulteriore sviluppo di questi ragionamenti si v. all’interno di questa tesi la nota 20 di p. 155.

Idoneo alla summenzionata operazione di specificazione si è, difatti, ritenuto l'utilizzo di un termine di paragone al quale, lo stesso Mortati ricorrerà direttamente solo al termine del regime fascista: quello rappresentato dalla cd. Repubblica di Weimar ⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾.

In maniera simile a quanto è stato compiuto in questa tesi nel capitolo dedicato al processo di formazione dello Stato unitario ⁽⁴⁰⁾, si è quindi tentata una anticipazione nella linea degli eventi.

Una prolessi su quella che, tradizionalmente, viene considerata la precipua conseguenza dei possibili effetti degenerativi legati al cd. “principio di maggioranza”, ed al come le deliberazioni delle assemblee rappresentative vengano influenzate dall'azione dei cd. corpi intermedi, richiamati nel titolo di questo paragrafo.

In ciò, rileva evidenziare come la democraticità, concetto che a questi ragionamenti non può che essere sotteso, sia, al pari di quelli di costituzione materiale e di rappresentanza politica, anch'essa, date le sue possibili accezioni, un oggetto particolarmente ampio ed elastico.

Nonostante questo, la democraticità, negli odierni ordinamenti positivi rappresenta in maniera indiscussa una efficiente cartina di tornasole dell'influenza dell'assetto e dello sviluppo delle forme rappresentative sulla strutturazione e trasformazione degli stessi, se concepito in base a criteri in

⁽³⁸⁾ Si v. C. Mortati, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, in *La Costituzione di Weimar*, della collana di Testi e documenti costituzionali, promossa dal Ministero della Costituente, Firenze, 1946, XV; ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, IV, per il quale nel prendere in considerazione i fattori generali della cd. crisi dello Stato moderno non è possibile ignorare come «Tale crisi deriva dal contrasto venuto a determinarsi fra le antiche forme costituzionali e la realtà della vita sociale, non più contenibile in esse», *ivi*, p. 347. Per un esempio dei riferimenti compiuti dall'A. a questa esperienza costituzionale già negli anni Trenta si v. C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima editoriale, 1931, p. 10 (opera rist. inalterata nel 2000 con prefazione di Enzo Cheli per i tipi della Giuffrè), p. 224, dove viene specificato come, essendo l'elemento in grado di caratterizzare il cd. Stato moderno solitamente espresso «con l'attributo di rappresentativo», lo stesso, a seguito della cd. rivoluzione (conservatrice) fascista, avendo questa posto, lo Stato «come organismo superiore ai singoli gruppi sociali», e, la rappresentanza politica su di un piano differenziato rispetto a quello liberale, la stessa rappresentanza politica non dovesse più essere intesa «in modo puramente formale, ma come comprensiva di tutti i rapporti economici, culturali, religiosi, ecc. ritenuti rilevanti». Citazioni ora contenute in G. Rebuffa, *Weimar vista dall'Italia negli anni Venti e Trenta*, in AA. VV., *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, a cura di F. Lanchester, F. Brancaccio, Milano, Giuffrè, 2012, p. 87.

⁽³⁹⁾ Viceversa, per la descrizione di come «La prima riflessione italiana sulla Repubblica di Weimar avv[enne] in un momento storico drammatico, segnato dalla fine della prima guerra mondiale e della crisi dell'Europa, crisi non solo politica ma, (...), generale, di tutto l'ordine liberale: il vecchio ordinamento proletario, i sistemi elettorali censitari, i canoni di interpretazione dei rapporti politici», e si protrasse, tra progressivi avvicinamenti ed improvvise tensioni, per tutti gli anni Venti e Trenta, si v. G. Rebuffa, *Weimar vista dall'Italia negli anni Venti e Trenta*, *cit.*, pp. 81-93, spec. pp. 86 ss. Per la citazione riportata in questa nota, si v., *ivi*, p. 81.

⁽⁴⁰⁾ Si v. all'interno di questa tesi, pp. 59-66.

grado di tradurre gli elementi costitutivi nella più o meno marcata corrispondenza a *standard* ricavati da prevalenti direttive ⁽⁴¹⁾.

Altrimenti detto, questa corrispondenza può concretizzarsi nei diversi possibili accordi su come realizzare istituzioni in grado di portare alla formazione di decisioni politiche, sulle quali, per mezzo delle competizioni elettorali, ogni individuo e gruppo sia in grado di poter influire concretamente.

Le varie nozioni di democrazia verrebbero in questo modo, oggi come ieri, a perdere la loro indefettibile aleatorietà derivante dall'indeterminatezza di espressioni come governo "di popolo" o "popolare" ⁽⁴²⁾.

La causa di questa indeterminatezza epistemologica può essere quindi identificata nella condizione per la quale, quando questo termine viene ad essere applicato a specifici raggruppamenti politici, lo stesso subisca, necessariamente, gli effetti del confluire, al suo interno, di due opposte tendenze: una proveniente dall'esistenza o meno di comuni concezioni, definibili come organicistiche; l'altra derivante dalla cd. democrazia atomistica occidentale.

Ed a ciò, risulta quindi preziosa la notazione recentemente espressa da attenta dottrina, per la quale: «la molteplicità delle teorie e delle ricostruzioni dei sistemi democratici dimostrano (...) [che] della democrazia non può parlarsi in astratto, né essa può essere concepita come un a-priori logico. È a seconda delle prospettive prescelte e dei parametri assunti che si dà sostanza alla concreta forma storico-politica denominata democrazia; andando alla ricerca, invece, del suo denotato sostanziale, al fine di prospettare un possibile confronto tra l'essenza della democrazia e il valore della Costituzione» ⁽⁴³⁾.

È, difatti, ancora Mortati a notare, significativamente nello scritto dedicato alle cause del crollo di uno dei pionieristici modelli democratici nato dalle temperie della Prima Guerra mondiale, la cd. Costituzione di Weimar dell'11 agosto 1919 ⁽⁴⁴⁾, come «Nello Stato democratico moderno si è

⁽⁴¹⁾ La scelta che in tal caso si presuppone è quella tra una analisi basata sulle «peculiarità delle strutture organizzative» dello Stato e la generalizzazione delle funzioni esplicate dallo stesso «a tutti i contesti fino a connetterle con lo stesso diritto». F. Lanchester, voce *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1990, XLIII, p. 802.

⁽⁴²⁾ C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 395.

⁽⁴³⁾ G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 8.

⁽⁴⁴⁾ Oltre che, dal venire ormai alla corda di molti dei paradigmi ottocenteschi, i quali fino a quel momento avevano contraddistinto lo Stato liberale continentale. Il modello rinvenibile in questa citazione è presentato all'interno del più ampio apparato argomentativo di questo paragrafo, in quanto ritenuto idoneo a rappresentarne un suo caso limite.

verificato, come è noto, un superamento delle forme puramente rappresentative, ed il popolo è venuto assumendo in modo sempre più preciso la funzione di organo supremo e di ultima decisione politica, risolutore dei conflitti fra i vari organi costituzionali; il che ha importato il prodursi nel suo interno di un processo di specificazione ed organizzazione sempre più penetrante e meglio differenziato, diretto a rendere idoneo il popolo stesso all'emanazione di pronunce su questioni concrete, sul contrasto di interessi definiti»⁽⁴⁵⁾

Dal voler realizzare in questo superamento delle precedenti forme politiche una concreta «aderenza dell'azione di governo alla volontà popolare» la necessità di porre in essere «mezzi di attuazione delle esigenze nate dalla volontà di creare congegni destinati a realizzare le direttive generalissime emergenti dalle consultazioni popolari»⁽⁴⁶⁾.

Mezzi che, dallo stesso A., vengono quindi indicati, per quanto attiene alla Repubblica di Weimar:

- a) nella rinnovazione degli organi supremi a brevi intervalli di tempo attraverso il diretto intervento del corpo elettorale;
- b) nella presenza di un Capo dello Stato «investito di un potere che si è chiamato a volte moderatore, a volte neutro, espressioni con le quali si è voluto esprimere l'essenza della funzione a lui conferita, diretta non ad agire, ma solo a controllare l'azione dei vari organi, onde accertarne la rispondenza alla volontà popolare, ed arrestarla temporaneamente provocando su essa un'espressa manifestazione di questa»⁽⁴⁷⁾.

2. Sebbene le soluzioni schematicamente presentate offrano uno spaccato sulle specificità delle analisi svolte sulla Costituzione repubblicana tedesca del 1919, le stesse possono essere comunque una valida testimonianza di come tendenze opposte possano convivere; e ciò, nonostante il potenziale venir meno «in dato momento, dell'esercizio del potere considerato dalla costituzione come proprio di uno degli organi [e questo senza] alcuna

⁽⁴⁵⁾ C. Mortati, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, cit., p. 305. Cfr. A. Soulier, *Il sistema elettorale della Repubblica di Weimar*, in AA. VV., *L'influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, Roma, Cinque Lune, 1958, pp. 92-146; F. Lanchester, *Weimar e Bonn viste dall'Italia nell'ultimo novantennio*, in AA. VV., *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, cit., pp. 1-30.

⁽⁴⁶⁾ C. Mortati, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, cit., p. 305.

⁽⁴⁷⁾ *Ibidem*.

alterazione della costituzione stessa»⁽⁴⁸⁾ senza necessariamente dover condurre l'ordinamento alle drammatiche conseguenze vissute durante l'esperienza weimariana.

Necessità di pervenire ad un bilanciamento tra le apparentemente antitetico esigenze di rappresentanza e governabilità, che non appare come una novità propria delle cd. costituzioni “dei professori”⁽⁴⁹⁾, ma che, viceversa, non può non essere fatta risalire alle stesse origini del diritto costituzionale moderno⁽⁵⁰⁾.

Essa attiene, difatti, alle idee-forza usate come base della lotta al privilegio ed al particolarismo così come vennero configurandosi durante la terza e ultima rivoluzione, dopo quella inglese del 1689 e quella nordamericana del 1776-87, fucina del costituzionalismo liberale: quella francese del 1789⁽⁵¹⁾. Bilanciamento che può essere ugualmente inteso, data la presenza di almeno due differenti matrici culturali all'interno dell'istituto della rappresentanza (qualora la si voglia leggere attraverso la legge offerta dalla costituzione materiale) come il risultato del confronto dei modelli con cui lo

⁽⁴⁸⁾ C. Mortati, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, cit., p. 314. Nello specifico l'esperienza weimariana tentò, senza in questo avere fortuna, un compromesso tra gli opposti interessi delle quattro principali forze politiche: 1. la destra, sostenitrice di un incisivo attivismo del Capo dello Stato; 2. i democratici, che al principio maggioritario, da applicarsi all'interno di una Forma di governo parlamentare, intendevano affiancare sistematici ricorsi all'intervento diretto del popolo; 3. I socialdemocratici, forza che per quasi un quindicennio riuscì ad imporre propri esponenti al ruolo di Cancelliere, attestandosi su posizioni simili a quelle dei democratici, ma attraverso modalità maggiormente dialoganti nei confronti degli interessi delle altre forze politiche; 4. Gli indipendenti, talmente intransigenti sul mantenimento del modello parlamentare puro da auspicare ripetutamente la soppressione della diretta eleggibilità del Capo dello Stato. La soluzione adottata fu quella di predisporre nel concreto svolgersi delle disposizioni costituzionali foriere di maggiori criticità un sistema i cui plessi di fatto erano mobili, potendo «queste disposizioni ... [non avere] altro contenuto positivo se non quello di rendere possibile un labile bilanciamento fra i quattro sottosistemi indicati», dando in questo un ulteriore esempio di come il momento costituente che diede vita a questa Carta non rappresentò una espressione di una «maturazione di spiriti verso l'ideale di rinnovamento», *ivi*, pp. 317-8. Cfr. D. Grimm, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva della Grundgesetz*, in AA. VV., *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, cit., pp. 31-45, spec. pp. 43 ss.

⁽⁴⁹⁾ Sulla corretta accezione di questo termine si v. il recente volume di A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 44 nt. 29. Modello al quale è possibile ascrivere, ugualmente, la Costituzione della Repubblica spagnola del 1931, il cui testo è reperibile on-line su: <http://www.parlalex.it/>.

⁽⁵⁰⁾ Per un esempio di come queste considerazioni fossero ben presenti alla dottrina italiana anche durante la fase terminale di vigenza della Carta weimariana, si v. A. Giannini, *Il popolo come potere dello Stato*, in *Lo Stato*, 1932, XII, pubblicazione successivamente raccolta con il titolo *Il popolo in Id., Tendenze costituzionali*, Bologna, Zanichelli, 1933, pp. 55 ss.

⁽⁵¹⁾ Si v. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 43, per il quale: «[le] tre rivoluzioni (inglese, nordamericana, francese) e quattro filoni applicativi (inglese, americano, francese, tedesco), i quali stanno alla base dello stesso Stato di diritto nelle due versioni (legislativa; costituzionale). Entrambe le versioni suddette possiedono due varianti: la moderata e la estrema. I filoni anglo-americano, così come le rivoluzioni risultano tra loro interconnessi; lo stesso si può dire di quelli franco-tedesco».

stesso si è storicamente configurato e la successione delle differenti concezioni giuspubblicistiche.

Ma, se da una parte il modello proveniente dell'esperienza anglosassone fu quello che venne mantenuto come esempio principale, l'influenza del modello francese rimase a lungo, rispetto al primo, in una posizione ancillare. Questa era limitata all'attenzione verso i criteri da utilizzare per la composizione e la selezione delle Assemblee rappresentative.

Se la sfiducia per i partiti derivava dalle critiche del Cuoco all'esperienza rivoluzionaria napoletana del 1799, autori come Burke o Mill che proprio del modello anglosassone furono in Italia i principali latori, offrivano, viceversa, un retroterra culturale al sostrato ideologico delle conseguenti costruzioni giuridiche ⁽⁵²⁾.

Costruzioni per le quali data la capacità del «principio rappresentativo [d'essere] tecnica di selezione dei governanti [in grado di] sostituirle] quelle proprie dei regimi assolutistici e di quelli aristocratici ... attribuiti] dunque alla rappresentanza un ruolo costitutivo fondamentale della forma di Stato, ma un ruolo appunto, limitato alla scelta dei

⁽⁵²⁾ Viceversa, per quanto attiene *Le Dichiarazioni dei Diritti dell'uomo e del cittadino*, argomento strettamente legato alle summenzionate "rivoluzioni", si segnala come queste, nell'interpretazione di esse offerta in G. Jellinek, *La dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino* (Milano, Giuffrè, 2002) potrebbero essere fatte storicamente risalire dalla lotta per la libertà religiosa; impostazione che connota la loro rivendicazione, non come un Diritto tradizionale, ma originario, quindi non acquisito, ma innato. Secondo il parere di R. Williams, così come lo espresse nel 1644 nella prima pagina della sua opera, *The Bloody tenent of Persecution, for cause of conscience* (così come riportato in G. P. Gooch, *English democratic ideas in the seventeenth century*, Cambridge, University press, 1898, pp. 7 ss), testo incentrato sulla persecuzione per motivi di coscienza, edito a Londra e indirizzato alle due Camere del parlamento della Corona britannica, la libertà religiosa è il "primo storico Diritto dell'uomo". Questa però non venne in modo unilaterale, come chi erroneamente accusa il Jellinek di aver compiuto un'opera agiografica della fede protestante, dalla Riforma luterana; le chiese riformate del XVI secolo non ebbero infatti il merito di aver "creato" originariamente la libertà religiosa, non essendoci una connessione casuale diretta tra loro, ma bensì quello di averla per prima affermata e promossa. L'influenza delle forze spirituali può essere dimostrata anche prendendo come modello, non solo la Riforma protestante, ma, ad esempio, anche uno dei massimi esponenti della Teologia cattolica, Tommaso D'Aquino; nella sua *Summa Theologica* I (II), qu. 94 e qu. 95 art. 4, nel quale lo jus naturale è nella sua origine ricondotto a Dio, e attraverso ciò si giunge all'antitesi tra diritto divino e diritto umano. In conclusione, la finalità di G. Jellinek è un esame della Dichiarazione della costituente parigina, non alla luce del suo valore storico-culturale, filosofico e sociale, ma esclusivamente con riguardo alla sua importanza per la storia costituzionale europea; ovvero dell'analisi di come astratte pretese nei confronti dello Stato assurgono a leggi per lo Stato. Si tralasciano volutamente i dogmi politici della letteratura politica che aspirano a realizzarsi concretamente essendo infinitamente vari, ma si indagano le cause che, da un lato, fanno sì che un'idea assurga a diritto positivo vigente e, dall'altro, precludono ad un'altra idea la strada verso il riconoscimento nella costituzione scritta. In questo modo l'indagine teorica delle idee politiche e della loro evoluzione, la condizione necessaria all'apparire dei Diritti dell'uomo e del cittadino, si unisce all'indagine sulle forze vive della storia.

governanti, non alla scelta dei fini da porre all'azione di governo: un ruolo, in sintesi limitato alla selezione delle élites» ⁽⁵³⁾.

Lotte che si trasformarono inoltre, in maniera evidente nel contesto francese, «nell'apologia della unicità della nazione e della sua volontà generale, in nome della quale si proclamavano tutti i cittadini eguali agli occhi della legge. L'universalismo rivoluzionario affermava così con la medesima forza un dogma individualistico (vale a dire quello della prestatualità e individualità dei diritti) e un dogma collettivistico (quello dell'idea astratta di nazione intesa come unico protagonista politico possibile) ed entrambi costituivano baluardi indispensabili a scongiurare il pericolo del particolarismo cetuale appena abbattuto» ⁽⁵⁴⁾.

Non è irrilevante notare che, rifacendosi ad una pubblicazione del secondo lustro degli anni Novanta del secolo diciannovesimo sicuramente conosciuta dal Mortati durante gli studi giovanili svolti presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma ⁽⁵⁵⁾, solo «allorquando i deputati all'assemblea nazionale francese si confusero in una sola assemblea e rinunziarono alle istruzioni che ciascuno recava seco, si passò al concetto della rappresentanza moderna», superando il frazionamento medievale della «rappresentanza [corrispondente] alla distinta personalità giuridica di ciascun gruppo; oltreché gli antagonismi sociali impedivano persino l'affermazione dell'idea, nonché la constatazione del bisogno di una comune rappresentanza politica. Una fusione di questa natura poteva avvenire soltanto quando i vari organismi semi-indipendenti fossero diventati la parte di un unico organismo; quando gli antagonismi di bisogni, d'interessi, di condizioni, si fossero venuti eliminando e nella coscienza del

⁽⁵³⁾ M. Dogliani, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, in *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di P. L. Ballini, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere e arti, 1997, p. 39.

⁽⁵⁴⁾ M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 4. Ancora per lo stesso A. questa era solo uno dei paradossi interni alla cultura della rivoluzione «fitta di contrapposizioni dialettiche e manichee come quella tra popolo e governo, tra nobili e plebei (...) costellata quindi di parti, ma ideologicamente ostile all'idea di partito. Perché se a "definire la cittadinanza rivoluzionaria" era sempre un binomio, quello cioè che tiene insieme "diritti e appartenenza", l'appartenenza poteva essere solo una: quella alla nazione», *Ibidem*.

⁽⁵⁵⁾ Mortati si laureò a Roma in giurisprudenza nel 1914 (con una tesi discussa con Francesco Filomusi-Guelfi. Si segnala come, lo stesso avesse iniziato i propri studi in Legge presso la «facoltà di giurisprudenza dell'Università di Catania, per poi spostarsi a Roma con una borsa di studio» F. Lanchester, voce *Mortati, Costantino Napoleone*, in *DBI.*, 77, Roma, Treccani, 2012), in filosofia nel 1917 (relatore Bernardino Varisco) e in scienze politiche nel 1930 (relatore Luigi Rossi). Id., voce *Mortati, Costantino*, in *CISP – Diritto*, Roma, Treccani, 2012.

maggior numero si fosse venuta affermando l'idea dello Stato moderno»⁽⁵⁶⁾.

Concetto di Stato moderno in grado di sovrapporsi, comprendendoli tutti allo stesso modo, ai tre differenti paradigmi per la risoluzione dei conflitti che si legano alle forme di Stato succedutesi nella storia della modernità: la “decisionista” tipica della forma di Stato assoluta; la “normativista” di natura *procedurale*, dello Stato liberale ottocentesco; l’“istituzionalista”, tipica dello Stato costituzionale novecentesco pluralistico e democratico⁽⁵⁷⁾.

Paradigmi la cui comprensione, data dallo studio del passato, permettere di comprendere come negli attuali ordinamenti positivi questi «oper[ino] contemporaneamente [venendo utilizzati] tanto il paradigma autoritativo, quanto quello procedurale, oltre – ovviamente – a quelle propriamente costituzionale», difatti, «a seconda della forma di Stato, il paradigma tipico (...) [è] la regola, [mentre] gli altri due [sono] l'eccezione»⁽⁵⁸⁾.

Regole ed eccezioni in grado di rappresentare punti di riferimento certi per lo studio “stato di salute” delle attuali democrazie costituzionali, offrendo casi concreti attraverso i quali registrare “la tensione della libertà” nei rapporti fra maggioranza e minoranza nelle assemblee parlamentari⁽⁵⁹⁾.

3. Dall'affermazione dell'idea di Stato moderno il conseguente accrescimento di quello che può essere definito come l'esponenziale aumento dell'importanza del momento potestativo e della “governatività”⁽⁶⁰⁾.

Da questo momento è difatti «il “potere dello Stato”, “la parte imperante dello Stato” che deve valere, sulle orme del Gumplowicz, come punto di origine della rappresentazione del politico e quindi come ‘testa di ponte’ per la irruzione della ‘realtà’ nel sacro recinto della ‘finzione’ giuridica»⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁶⁾ A. Bruniati, voce *Elezioni politiche*, in *D.I.*, Torino, Unione Tipografico Editrice, 1895-1898, X, p. 232.

⁽⁵⁷⁾ G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 33-34.

⁽⁵⁸⁾ G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 34-35.

⁽⁵⁹⁾ V. Frosini, *Sui rapporti fra maggioranza e minoranza nelle assemblee parlamentari*, cit., pp. 547-561.

⁽⁶⁰⁾ Questo nonostante la notazione di Pietro Costa ne *Lo Stato immaginario* (Milano, Giuffrè, 1986) per la quale «L'immagine podestativa e l'immagine statocentrica del politico non si compongono spontaneamente ad unità, ma nemmeno si dispongono in una relazione di reciproca irrilevanza», ivi, p. 292.

⁽⁶¹⁾ P. Costa, *Lo Stato immaginario*, cit., p. 293.

In questo, le posizioni empiristiche e statocentriche si troverebbero quindi accomunate dall'indicare con il medesimo termine, Governo, «l'azione di ridurre ad armonia “le parti del tutto per formare la grande unità sociale” (...) [diviene quindi] il governo, e non l'amministrazione [ad] esprimere una valenza politica generale (...) Alla sovranità ‘immobile’ dello Stato si contrappone la sovranità ‘in action’ del governo: “(...) egli è solo per esso che (la sovranità) *si concreta e si afferma nell'atto* (corsivo dell'A.), ed è al governo che vanno attribuiti l'esercizio e gli esterni attributi della sovranità”»⁽⁶²⁾.

Dalla successione delle citazioni proposte la base della disamina ai processi di democratizzazione dei corpi intermedi e trasmissione della sovranità dal popolo agli organi costituzionali dello Stato, oggetto di studio in questo paragrafo. Il loro scopo è stato quello di mostrare una selezione di precedenti sullo studio delle funzioni del Governo all'interno della Forma di Governo parlamentare, così come, si venne a connotare durante i primi sessanta anni di vigenza dello Statuto. Precedenti che sebbene non vengano citati direttamente dal Mortati come utilizzabili nel contesto in cui Egli operò, non possono essere considerati come non in grado di influenzare la Sua opera del 1940. Modelli dottrinari, tra i quali, si ritiene possa inoltre figurare Giuseppe Zanardelli.

Fu proprio l'illustre giurista bresciano, chiamato nel 1880 come relatore per la presentazione del progetto di riforma della legislazione elettorale politica, allora prospettata ma mai realizzata dal Governo Depretis, a ricordare come: «la legge elettorale [sia] la più importante delle leggi politiche d'un paese libero, la base fondamentale (...) di un Governo *rappresentativo*. La teoria delle elezioni, scrisse il Romagnosi, è la teoria stessa della *esistenza pratica* (corsivo dell'A.) della Costituzione. E giustamente del pari la legge elettorale venne chiamata la legge delle leggi [poiché] è la legge da cui, per mezzo dei rappresentati che conduce ad eleggere, scaturiscono tutte le altre, ond'è manifesto che la materia delle elezioni è l'oggetto più geloso, sul quale l'ordinatore dello Stato debba deliberare (...) Una buona legge elettorale è ancora di salute, è sicurezza di un avvenire di libertà e di giustizia anche ad uno Stato retto da pessime leggi; poiché, mediante l'azione della legge elettorale, queste ultime verrebbero tutte modificate o mutate. E, per converso, una cattiva legge elettorale renderebbe inane il beneficio delle più sapienti e libere istituzioni, le quali non potrebbero

⁽⁶²⁾ P. Costa, *Lo Stato immaginario*, cit. pp. 294-5, la citazione ora contenuta in questo volume e riportata nel brano scelto appartiene a V. E. Orlando, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in *Biblioteca di Scienze politiche*, Torino, Utet, 1890, V, p. 1133.

durare se non a patto che rimanessero una fallace illusione (...) E tornano applicabili non meno le parole di un eminente pubblicista dei nostri tempi, il quale scriveva: ditemi quali sono i vostri elettori, e vi dirò quale è il vostro Governo»⁽⁶³⁾.

Per esplicitare ulteriormente questo legame si ritiene quindi possibile utilizzare, rifacendosi in ciò, nuovamente, ad una prolessi, uno degli schemi presenti nelle *Istituzioni di Diritto pubblico* del Mortati per illustrare la propria teoria delle fonti all'interno dell'ordinamento repubblicano⁽⁶⁴⁾.

Sebbene questo venne pensato per evidenziare la concreta struttura e l'effettivo funzionamento degli organi costituzionali presenti nell'ordinamento nato dalla Costituzione repubblicana del 1948, partendo da quanto precedentemente enunciato riguardo alle necessarie specificazioni imposte dall'utilizzo del termine democrazia, si crede si possa trovare comunque una esemplificazione del carattere "democratico" dello Statuto albertino. Carattere che si ritiene possa emergere dalla concezione non normativa della porzione di sovranità, dallo stesso concesso, al popolo. Sovranità che non si sovrappone con la sovranità intesa come potere giuridico, e che vede nello Stato la sua portatrice⁽⁶⁵⁾.

Da ciò, la considerazione, valida sia per l'ordinamento monarchico, sia per quello repubblicano, che vuole: «La connessione istituzionale dello Stato con la volontà popolare [essere] il principio fondamentale caratterizzante il *tipo di Stato* (corsivo aggiunto)»⁽⁶⁶⁾, data la coesistenzialità con la struttura democratica della posizione riservata, in ogni ordinamento, al popolo.

In conclusione, a prescindere dalla possibile connotazione della forma di Stato, si crede che dal porre la corrispondenza di quest'ultima ai fini politici determinanti la sua stessa instaurazione, derivi la necessità di mantenere nello stesso determinati *standard* nella «composizione della classe politica che ne era il sostegno, e che aveva curato di garantirne il mantenimento»⁽⁶⁷⁾. Mantenimento che vide, nell'esperienza weimariana, causa sufficiente al suo venir meno, proprio la proibizione dei corpi intermedi «imposta in nome della difesa della personalità umana»⁽⁶⁸⁾. Condizione che, nonostante

⁽⁶³⁾ G. Zanardelli, *Relazione della Commissione presentata nella tornata del 21 dicembre 1880* (n. 38. a), in CAMERA DEI DEPUTATI DEL REGNO D'ITALIA, Legislatura XIV - Sessione 1880-81, *Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera*, Roma, Botta, 1882, I, pp. 3-4. Cfr. G. De Cesare, *Il ministero Zanardelli-Giolitti e il nuovo ruolo della Presidenza del Consiglio*, in *Rass. parl.*, n. 1-3/1959, pp. 173-191.

⁽⁶⁴⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 399-345.

⁽⁶⁵⁾ Si v. G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1953, p. 77.

⁽⁶⁶⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 361.

⁽⁶⁷⁾ C. Mortati, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, cit., p. 346.

⁽⁶⁸⁾ C. Mortati, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, cit., p. 346.

l'attuazione del suffragio universale, diede «luogo alla formazione di parlamenti incapaci di esprimere una volontà generale [essendo] limitati al compito di subire e registrare accordi venuti fuori di esso, per opera di gruppi potentemente organizzati e divenuti veri Stati nello Stato» ⁽⁶⁹⁾. Condizione che venne a manifestarsi soprattutto in quanto incapace di cogliere come, nella definizione dei criteri solitamente utilizzati per la distinzione degli organi costituzionali il più certo sia quello derivante dal registrare la loro diversità in base alla loro differente derivazione dall'investitura da parte del popolo; sia essa realizzata direttamente tramite suffragio, sia indirettamente tramite l'interpretazione operata dal Capo dello Stato delle correnti maggioritarie in esso presenti ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁹⁾ C. Mortati, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, cit., p. 347.

⁽⁷⁰⁾ Per quanto riguarda il come questa tendenza possa trasformarsi in una “ribellione delle masse” contro la democrazia parlamentare si v. E. Gentile, *Il capo e la folla*, Roma-Bari, Laterza, 2016, pp. 158 ss.

I.3. L'interpretazione offerta dal costituzionalismo liberale dei concetti di Stato, Società, Costituzione

1. Si intende, infine, concludere questo capitolo delineando quelle che nello sviluppo di questa tesi (sviluppo, in cui è stata data trattazione dei singoli casi di studio scelti come suoi casi paradigmatici) ne hanno rappresentato le concrete direttrici.

Anche in questo paragrafo la modalità prescelta sarà quella di fondare le argomentazioni proposte basandosi sulla letteratura giuridica ritenuta in grado di influenzare Mortati, durante i Suoi anni formativi ⁽⁷¹⁾.

In ciò si ritiene utile iniziare dalla opinione largamente diffusa, per la quale, il diritto costituzionale, sebbene non manchino nel passato tracce di una letteratura in tema di leggi regolanti gli ordinamenti politici delle società umane, abbia trovato una sua accezione moderna solo nelle riflessioni operate dal secolo XVIII.

A dimostrazione di ciò, è possibile rifarsi brevemente alle seguenti riflessioni svolte da Gaetano Mosca.

«Può sembrare strano a prima vista che Roma antica non ci abbia lasciato alcuna trattazione sistemica di diritto pubblico (...). Tali essendo le condizioni della vita pubblica, si comprende agevolmente come mancasse il sostrato e quasi la materia prima per la creazione di una scienza giuridica che avesse qualche analogia col nostro diritto costituzionale» ⁽⁷²⁾.

Tale scetticismo deriva certamente dalla consapevolezza di come il progresso nella scienza politica sia segnato da un parallelo processo volto al

⁽⁷¹⁾ F. Lanchester, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 187 ss.; Id., *Costantino Mortati e la «dottrina» degli anni Trenta*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, ESI, 1989, pp. 89 ss. Si v. inoltre all'interno dello stesso volume gli interventi alla Tavola rotonda presieduta dall'allora presidente dell'AIC Leopoldo Elia sulle "Università di Mortati", svoltasi al termine del Convegno catanzarese del 21 e 22 ottobre 1988, da cui questo volume ha avuto origine. Si specifica come in questo capitolo non si sia compiuto solamente un approfondimento di queste tematiche, come sarebbe stato possibile, ad esempio, concentrandosi su di un unico A. Nonostante la summenzionata operazione si sia, comunque, tentata nella valorizzazione di Aa. come Angelo Calatabiano Majorana, l'aspirazione che ha guidato la redazione di queste pagine è stata quella di provare a rendere, attraverso una precisa selezione di citazioni, un quadro più ampio della cultura giuridica di quel periodo.

⁽⁷²⁾ G. Mosca, *Appunti di Diritto Costituzionale*, Milano, Soc. Edit. Libreria, 1908, p. 2, on-line su: <https://ia700402.us.archive.org/>.

progressivo aumento della consapevolezza riguardo l'esistenza di irriducibili diritti legati alla stessa *personalità umana*.

Usando le parole di un altro studioso, Alessandro Paternostro⁽⁷³⁾, legato al nucleo dei docenti del periodo anteriore al 1880 e per questo motivo ancora molto coinvolto con il politico⁽⁷⁴⁾, esisterebbe, quindi, un moto nella storia. Moto di progressiva espansione di questa "coscienza" che lentamente avrebbe luogo assieme ai progressi del diritto. Progressi identificabili, ad esempio, nella costatazione, per la quale, nelle società antiche le lotte di autodeterminazione fossero avvenute non per la libertà, ma per la "sovranità"⁽⁷⁵⁾; non per l'affermazione di diritti ma di semplici interessi. L'evolversi della società sarebbe giunto fino a noi passando attraverso un percorso che avrebbe visto il cd. trionfo della democrazia affermarsi, solo, dopo il superamento della cd. fase feudale ed il periodo dei sollevamenti parziali. Sollevamenti che hanno carattere, ora di rivoluzione politica, ora di rivoluzione sociale.

Il moderno diritto costituzionale nascerebbe, quindi, sia dagli studi di storia costituzionale inglese, che da quelli nati in Francia, Germania, Italia. Originandosi nel momento in cui, queste nazioni, vollero scrollarsi dal giogo del regime assoluto abbracciando il sistema rappresentativo. Studi che, sin dalle loro origini, furono portati avanti nella consapevolezza, di come, il valore delle libertà inglesi non fosse "dottrinale" ma "storico"; esso sarebbe, difatti, collegato alla "coscienza" dei diritti⁽⁷⁶⁾ il cui esercizio è

⁽⁷³⁾ F. Paternostro, *Diritto costituzionale teorico, patrio e comparato*, Napoli, Stab. Tip. Morano, 1879, p. 140, pubblicazione disponibile on-line su: <http://documenti.camera.it/>.

⁽⁷⁴⁾ Il Paternostro può essere difatti definito come un giuspubblicista che nelle sue opere ritenne l'insegnamento giuridico come necessariamente connotato da un «fine fortemente pedagogico rispetto ai valori prospettati», F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 13.

⁽⁷⁵⁾ Si cfr. a proposito M. Fioravanti, *Stato e costituzione*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura Id., Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 3-36, per il quale, per la piena comprensione del "tipo storico" rappresentato dalla cd. "costituzione liberale", si debba aver ben presente come, la stessa, si sia basata dappertutto in Europa su di un presupposto: «che si possa considerare ormai spento il motore del *potere costituente*, che la rivoluzione aveva acceso, che si possa considerare ormai chiusa la grande discussione politica sul soggetto chiamato a esprimere con la sua volontà lo stesso principio di sovranità. (...) Al posto di concezioni della sovranità così intensamente legate alla presenza di un *soggetto* (corsivo dell'A.) capace di volere, prende campo sempre più l'idea della *sovranità della legge* (corsivo dell'A.), in senso oggettivo, come fonte di diritto», *ivi*, p. 28.

⁽⁷⁶⁾ Riguardo questo tipo di "coscienza" ed i suoi possibili collegamenti con la cd. "coscienza costituente del popolo" si v. le considerazioni espresse da Costantino Mortati nella premessa al primo volume della Sua raccolta di scritti pubblicata nel 1972. C. Mortati, *Premessa*, in Id., *Raccolta di Scritti. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, I, pp. 4 e ss. Cfr. Id., *Commento all'art. 1*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna, Roma, N. Zanichelli, Soc. ed. del Foro italiano, 1975, I, dove viene evidenziato come, «se una crisi si rivela nell'attuazione del principio della sovranità popolare, essa si presenta come crisi di crescita, derivante dall'insufficienza dei congegni forniti per l'inserimento di quelle istanze

legato, tanto alle leggi, quanto alle altre norme non giuridiche; appartenenti a quello che veniva definito come *costume* dei popoli.

Proseguendo in questo tentativo di offrire una moderna definizione di diritto costituzionale, attraverso le affermazioni che, sullo stesso, offrirono i giuspubblicisti italiani ritenuti, dato il contenuto delle loro riflessioni, idonei ad esplicitare le finalità richiamate all'inizio di questo paragrafo, si è ritenuto doveroso rifarsi, sin da subito, a tre autori: Giorgio Arcoleo; Vincenzo Miceli; Vittorio Emanuele Orlando.

Questi, hanno definito il diritto costituzionale, come: lo studio della Costituzione intesa come «un sistema ed una storia»⁽⁷⁷⁾; «la scienza che studia l'ordinamento della sovranità e della libertà nella forma rappresentativa»⁽⁷⁸⁾; «la scienza che studia la ragione giuridica e cerca i principii e le norme dell'organizzazione politica della società, o in altre parole dello Stato»⁽⁷⁹⁾. Altre definizioni possono invece dipendere dall'ampiezza del campo di studio che, allo stesso, si vorrà concedere: se quello più o meno ristretto dello studio della «costituzione dei paesi liberi»⁽⁸⁰⁾; o quello filosofico, considerandola come la scienza il cui fine ultimo è quello di ordinare nelle leggi e costituzioni politiche dei popoli i contenuti filosofici dimostrati dalla filosofia politica⁽⁸¹⁾. Infine, ammettendo che il diritto costituzionale debba avere come obiettivo «l'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo con particolare riguardo alla costituzione positiva dello Stato italiano», il diritto costituzionale rientrerebbe a far parte del diritto pubblico interno; il diritto che più spetta allo Stato considerato come organizzazione della società politica per la tutela giuridica⁽⁸²⁾.

nell'organizzazione dello Stato», ivi, p. 44, citazione ora contenuta in O. Massari, *Mortati e il problema del partito politico*, in *Relazione al Convegno Costantino Mortati: Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Roma, 14 dicembre 2015, p. 10, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.fondazionepaologalizia.it>.

⁽⁷⁷⁾ Citazione ora contenuta nel saggio di T. E. Frosini, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in parlamento*, in SENATO DELLA REPUBBLICA – ARCHIVIO STORICO, *Discorsi parlamentari. Giorgio Arcoleo*, Bologna, il Mulino, 2005, nota 15 p. 9.

⁽⁷⁸⁾ V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, p. 37, pubblicazione disponibile on-line su: <https://archive.org/>. Citazione ora contenuta in L. Borsi, *Nazione, democrazia, Stato*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 394.

⁽⁷⁹⁾ V. Miceli, *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1898, p. 4, pubblicazione disponibile on-line su: <https://archive.org/>.

⁽⁸⁰⁾ L. Palma, *Del potere elettorale negli stati liberi*, Milano, Treves, 1869. L. Casanova, *Del diritto costituzionale*, Genova, L. Lavagnino, 1859.

⁽⁸¹⁾ F. Paternostro, *Diritto costituzionale teorico, patrio e comparato*, cit., p. 7, pubblicazione disponibile on-line su: <http://documenti.camera.it/>.

⁽⁸²⁾ V. E. Orlando, sull'esempio della dottrina tedesca, considera il diritto costituzionale una scienza in cui oggetto di studio è il *diritto che compete allo Stato* o del *diritto dello Stato*. Da ciò deriverebbe la sua preferenza per un diritto costituzionale designato coll'espressione “diritto pubblico” corrispondente al termine tedesco *Staatrecht*. V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, cit. pp. 41 ss. Si v. inoltre il discorso commemorativo di V. E. Orlando, tenuto il 12

Ad integrazione dei precedenti enunciati, si ricorda come, già l'Arcoleo, vide tra le finalità della stessa Costituzione il peculiare oggetto rappresentato dalla "vita pubblica italiana"; per lo stesso, infatti: «Gli ordini politici non devono rivestire, ma investire i sociali; infondere in essi la coscienza dello Stato e sentire traverso a questa le pulsazioni della vita nazionale. Secondo lo sviluppo più o meno elevato dei vari aggruppamenti sociali, resiste o si svolge una costituzione»⁽⁸³⁾.

L'utilità di una tale operazione, volta alla ricerca delle "radici" dello Stato rappresentativo, è quella di partire da queste definizioni per identificare un preciso ed originario sistema delle fonti⁽⁸⁴⁾ in base al quale questa scienza

maggio 1954, all'Accademia nazionale dei Lincei e pubblicato negli *Atti dell'Accademia* stessa in cui si ricordò come nella riflessione scientifica dell'esimio giurista palermitano lo Stato nel momento storico vissuto in quegli anni si fosse ormai posto «direttamente o indirettamente come fonte esclusiva del diritto nel suo territorio: padrone del proprio ordinamento giuridico. E correggendo le esagerazioni della dottrina dal punto di vista giuridico "panteistica", che si è denominata della "istituzione" (...) [la quale riconosceva] che la socievolezza dell'uomo fa parte essenziale della sua natura in senso antropologico, poiché nessun fine proprio dell'umanità può essere raggiunto, se non attraverso una pluralità di uomini associati, in maniera o naturale e necessaria o volontaria e libera; questa pluralità (...) [tenderà quindi] a costituirsi in una unità per mezzo di un interno ordinamento (...)» O. Raneletti, *Vittorio Emanuele Orlando nel pensiero e nella sua opera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, IV, p. 271. Cfr. *Ibidem*, p. 281 in cui, viceversa, si afferma come lo stesso avvertisse che nel rapporto tra Teoria e pratica «L'oggetto delle scienze giuridiche, nel diritto pubblico, come nel diritto privato, (...) [fosse] la costruzione del sistema dei principi giuridici informatori degli istituti di un dato diritto positivo o di più diritti positivi, se si vuole assurgere a un diritto pubblico o privato generale (...) [da realizzarsi attraverso] un procedimento di astrazione e di generalizzazione (...) [volto a] desumere i "principi giuridici", informatori di quelle norme; ricostruire gli istituti nei quali quei principi si collegano; coordinare gli istituti di un sistema» nulla aveva quindi in comune questa ricerca con quella «(...) di ordine politico (Scienza politica e Scienza dell'amministrazione) nella quale si vuole valutare e stabilire la convenienza, la opportunità di leggi e istituzioni e riforme, in rapporto ai bisogni e interessi di un dato popolo. Questo studio (...) [poteva anche essere] il precedente logico di nuove leggi di un dato Paese (...) [ma non poteva fondersi] con lo studio di ordine giuridico di quella legislazione [in quanto] (...) Solo il pensiero politico, che in una riforma legislativa si è concretato, può essere di sussidio per il giurista (come lo può essere il dato storico) nella interpretazione di quelle leggi, per individuarne il pensiero legislativo (...)».

⁽⁸³⁾ G. Arcoleo, *Forme vecchie idee nuove*, Bari, Gius. Laterza & F.lli, 1909, pp. 194 ss. pubblicazione disponibile on-line su: <https://archive.org/>. Cfr. G. Rolla, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2015, per il quale «Se, in passato, il diritto costituzionale rappresentava un anello intermedio tra le discipline giuridiche e quelle politiche, oggi può essere considerato il crocevia in cui la storia delle istituzioni giuridiche si interseca con quella politica e sociale (...) la costituzione è insieme sistema e storia, cioè esiste e prospera soltanto se riesce ad integrare gradualmente il testo costituzionale con la sua evoluzione nella storia», ivi, p. 7. Dell'Arcoleo si ricorda come in esso preminente fosse l'attenzione allo "spirito", oltre che alla lettera della Carta costituzionale; immaginando come fosse possibile che in un regime rappresentativo il sovrano potesse essere tale senza regnare, o un ministero salire al governo limitandosi nella sua azione alla semplice amministrazione, o un parlamento legiferare senza esercitare controllo alcuno su gli altri poteri dello Stato, o, infine, un corpo elettorale votare senza scegliere, l'Arcoleo concludeva come non fosse peregrina l'ipotesi che un popolo potesse avere uno Statuto senza possedere nella realtà una Costituzione. Si v. G. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari* (parte generale), Napoli, Jovene, 1881, p. 181, pubblicazione disponibile on-line su: <http://documenti.camera.it/>.

⁽⁸⁴⁾ Si v. U. De Siervo, *Perché occuparsi ancora delle fonti del diritto?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.osservatoriosullefonti.it/>.

vedeva gli elementi costitutivi del diritto nella legge, nella consuetudine, e nella giurisprudenza.

Rileva il sottolineare come nel periodo in cui le precedenti formulazioni vennero esposte, in base al modello costruito dalla giuspubblicistica, venne inserita la legge come prima fonte del diritto, e, la “legge costituzionale”, ovvero lo Statuto, del diritto costituzionale. Come elemento centrale, e, legge fondamentale politica dello Stato, veniva posta, quindi, lo Statuto albertino, alla quale venivano aggiunte tutte le altre leggi allora considerate come di carattere costituzionale; come: la legge elettorale politica; le leggi sulla stampa; le leggi sulle incompatibilità parlamentari; i regolamenti interni della Camera e del Senato; le leggi sulle prerogative del Pontefice; sulla Corte dei Conti; le leggi sull’espropriazione per causa di pubblica utilità; le leggi sulla sicurezza pubblica, e, su tutte le disposizioni attinenti alla formazione e competenza dei pubblici poteri e ai diritti di libertà, sparse nelle leggi ordinarie, nei codici, ecc.

Come secondo elemento, dopo la legge, veniva assunto il ruolo svolto dalle consuetudini, soprattutto per la loro fondamentale posizione nel campo del diritto pubblico. Concezione comune era, difatti, che il diritto costituzionale non potesse sottostare ad un rigidismo formale, ma, che dovesse avere l’elasticità necessaria per perdere progressivamente i suoi elementi più “arcaici” per rivivere nei nuovi ambienti politici e sociali. La consuetudine poteva, in questo modo, influire sul diritto costituzionale in funzione innovatrice, modificatrice o abrogatrice. Se, difatti, nel diritto privato, soltanto una legge posteriore può abrogare una legge precedentemente promulgata, nel diritto pubblico, viceversa, lo stesso effetto poteva essere ottenuto tramite desuetudine, o, l’azione di una consuetudine contraria.

Infine, come terza fonte, veniva riconosciuta la giurisprudenza. Con questo termine si intendeva comprendere sia la giurisprudenza giudiziaria, sia quella politica, che quella parlamentare. Veniva infine preso in considerazione come, oltre a queste tre fonti, fosse possibile tener da conto il diritto positivo costituzionale di altri stati per la funzione, da questo svolta, di fonte indiretta.

Ad integrazione di quanto sinora esposto, non è possibile non accennare all’influenza che, sulle metodologie e su i sistemi precedentemente richiamati, ebbe lo stesso “costituzionalismo”⁽⁸⁵⁾, soprattutto, nei caratteri che esso venne ad assumere, fra il XIX e il XX secolo, nel passaggio dal cd. costituzionalismo oligarchico a quello cd. democratico; caratteri

⁽⁸⁵⁾ F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 41 ss.

riscontrabili: a) nell'estensione geografica del "fenomeno costituzionale"; b) nell'evoluzione dei meccanismi giuridici e politici per l'inveramento dei suoi principi fondamentali, la libertà e l'uguaglianza. Estensione geografica ed evoluzione resa possibile dalla democratizzazione delle istituzioni degli stati costituzionali, avutasi con: l'avvento del suffragio universale; il mutamento delle monarchie o in repubbliche, o attraverso un processo di parlamentarizzazione, in monarchie costituzionali; oltre che, con il progressivo consolidamento dei meccanismi di protezione e garanzia dei diritti economici, culturali e sociali.

In particolare, gli elementi presi in considerazione dagli autori precedentemente richiamati, che di questo contesto e di questa influenza rappresentano i fattori maggiormente caratterizzanti, sarebbero:

- la composizione, qualitativa e numerica, del corpo elettorale;
- l'omogeneità nella struttura stessa del corpo elettorale, ovvero la sua maturità politica e la sua capacità di dar vita a salde organizzazioni ⁽⁸⁶⁾;
- l'omogeneità delle classi dirigenti e del ceto politico.

Elementi, dai quali è possibile evincere che il processo di unificazione, sviluppatosi nel corso degli ultimi 150 anni, tra il mobile assetto delle forme rappresentative ed il loro progressivo venirsi a fissare, al pari di punti fermi, nella struttura degli stati ⁽⁸⁷⁾, può essere definito come legato all'evoluzione stessa della scienza giuridica ⁽⁸⁸⁾. Da tale assunto, i tre capisaldi che hanno guidato la redazione di queste pagine.

⁽⁸⁶⁾ "Maturità" che sarà tanto più sviluppata, quanto più questa capacità organizzativa sarà in grado di operare in società sempre più vaste e complesse.

⁽⁸⁷⁾ In base a recenti stime, operate nel corso dell'attività di supporto alla ricerca e reperimento di informazioni per la realizzazione di una banca dati in relazione al progetto *L'epurazione nelle Facoltà Umanistiche e Giuridiche* promosso dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", i docenti di ruolo (ordinari e stabili) o incaricati nel solo insegnamento del Diritto costituzionale all'interno delle Università italiane tra il 1860 ed il 1971, furono 254. Descrivere il fenomeno con una bibliografia in grado di ripercorrere puntualmente il dibattito nazionale, anche di uno degli aspetti di questo argomento, ovvero quello della rappresentanza politica, il suffragio ed i sistemi elettorali, occuperebbe quindi centinaia di pagine. Si è optato per una selezione personale degli autori considerati maggiormente significativi ai fini dello scritto, i quali verranno richiamati nel corso dello stesso in base alla scansione temporale proposta. Cfr. A. Ridolfi, *La Rappresentanza politica, il suffragio, ed i sistemi elettorali: profili storici del dibattito italiano dal 1848 alla prima guerra mondiale*, in *Il diritto fra interpretazione e storia*. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati, Roma, Aracne, 2010, nota 1, p. 251.

⁽⁸⁸⁾ «l'Europa visse e vivrà. Visse come civiltà spirituale e materiale e vivrà come organizzazione giuridica nella sua solidale ascensione verso le mete che il tempo, cinto di mistero riserva alla titanica fatica dell'umana famiglia» G. Amendola, *In memoria di Romain Rolland*, in *Liber amicorum Romain Rolland*, Zuerich, Leipzig, 1926, p. 393, citazione ora contenuta in F. Rizzo, *Giovanni Amendola e la crisi della democrazia*, Roma, Centro editoriale dell'osservatore, 1956, p. 96. Sul concetto di "scienza giuridica" e di "civiltà europea", ovvero, di come, almeno per il mondo, occidentale non ci sarebbe storia senza diritto si v. AA. VV., *La crisi del diritto*, Padova, Cedam, 1953, pp. 13-47. M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè,

Per non perdere la trebisonda in questo viaggio nella storia del contributo italiano al pensiero giuridico europeo, rombo di navigazione efficiente è stato, difatti, rinvenuto nelle seguenti considerazioni:

a) che, sebbene il continuo divenire posto in analisi non possa essere ascritto a precise leggi di tendenza, esso sia stato, e debba continuare ad essere, uno degli aspetti strumentali del concetto stesso di civilizzazione. Riguardo a queste ipotetiche leggi è, inoltre necessario, evidenziare come, a prescindere dal loro essere tese a dimostrarne, la progressiva linearità, o, la sua asintotica ciclicità, entrambi i tentativi risulterebbero inficiati da velleità legate allo spirito di epoche ormai a noi troppo distanti. Nonostante ciò, le stesse, possono comunque rappresentare valida testimonianza di come, nel nostro prossimo passato, al netto dell'obbiettiva arretratezza nelle

1954, pp. 9 ss. Id., *Diritto costituzionale (profili storici)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1962, XII, pp. 962-976. Id., *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Arch. giur.*, n. 1-2/1963, pp. 3-110. C. J. Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, Chicago, Up., 1963, pp. 233 ss. F. Lanchester, *Un giurista davanti a se stesso. Intervista a Carl Schmitt*, in *Quaderni cost.*, 1/1983, pp. 5-34. P. Bruckner, *La malinconia democratica. Come vivere senza nemici*, Vibo Valentia, Monteleone, 1994, pp. 107-110. Cfr. C. Schmitt, *La condizione della scienza giuridica europea*, in *Diritto e cultura*, n. 1/1995, pp. 7-47. O. Beaud, *Diritto naturale e diritto positivo negli scritti giuridici giovanili di Carl Schmitt*, *Ibidem*, pp. 83-114. G. Leibholz, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 1996. P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000. Platone, *Minosse o della legge*, a cura di C. Sbailò, Macerata, Liberlibri, 2002. F. P. Casavola, *Costituzionalismo tra statualità nazionale mondialità politica*, in P. Häberle, *Lo Stato costituzionale*, Roma, Treccani, 2005, pp. XI-XIV. P. Häberle, *Lo Stato costituzionale*, Roma, Treccani, 2005, pp. 79-124. Sul tema, al fine di esporre i testi, a giudizio dello scrivente, maggiormente idonee a descrivere le diverse posizioni sviluppatesi intorno al dibattito sul ruolo e le funzioni di approcci multidisciplinari in grado di avvicinarsi alla effettività dei fenomeni giuridici attraverso il *quid*, aggiuntivo ed esortativo rispetto agli interessi e alla stessa identità della scienza costituzionalistica, rappresentato dagli strumenti comparativi offerti, anche dalla storia costituzionale, si rimanda ai testi riportati nella bibliografia. Sul compito di stimolo al cambiamento volto a sfatare le acquisite impostazioni deterministiche assegnato alla scienza giuridica dall'indirizzo storico-comparatistico, precedente alla scuola orlandiana, e capace già durante i primi vent'anni di storia unitaria di fornire fertili elementi di riflessione e sviluppo alla successiva corrente antiformalistica si v. L. Palma, *Del potere negli stati liberi*, Milano, Treves, 1869, spec. pp. 14-17. L. Palma, *La Libertà. Lettura tenuta agli 8 aprile 1870 nel casino di Società di Bergamo dal Prof. Luigi Palma*, Milano, Treves, 1871. L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1883, p. 33, pp. 47-49. Sulla figura di Luigi (Prospero) Palma si v. L. Borsi, *Storia, nazione costituzione: Palma e i preorlandiani*, Milano, Giuffrè, 2007. K. Lavagna, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale: il contributo di Luigi Palma*, Roma, Aracne, 2010. G. Melis, *Palma, Luigi*, in AA. VV., *DBGI*, Bologna, il Mulino, 2013, II, pp. 1492-1493. F. Lanchester, *Palma, Luigi*, in *DBI*, 80, Roma, Treccani, 2014 pubblicato on-line su: <http://www.treccani.it/>. Per quanto riguarda il rapporto tra costituzionalismo e storia del pensiero giuridico si v. le seguenti recenti pubblicazioni contenute nella collana *CISP – Diritto (2012)*, rese disponibili on-line dall'Istituto dell'Enciclopedia italiana G. Treccani: L. Lacchè, *Il costituzionalismo liberale*; G. Cianferotti, *Lo Stato nazionale e la nuova scienza del diritto pubblico*; M. Fioravanti, *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*. Cfr. nella collana *CISP – Politica (2013)* F. Di Donato, *Storiografia giuridica*. Si v. inoltre D. Grimm, voce *Diritto e politica*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, Treccani, 1993, pp. 113-119.

condizioni di vita, la persistenza di mitologie e dogmatiche ormai sfatate dalla modernità, e la realistica accettazione del fatto che «il potere sarà sempre di pochi, quale che sia la sua base (...) il suffragio per quanto esteso sarà sempre dei capaci (...)», forte fosse la speranza «[che] il benessere e la giustizia si [dovessero] a tutti»⁽⁸⁹⁾;

b) che, il considerare la scienza giuridica una “entità vivente” comporta come la “costituzione” degli stati possa essere modificata in quanto essa non rappresenta che una condizione formale sottoposta all’evoluzione dei fatti e delle idee⁽⁹⁰⁾;

⁽⁸⁹⁾ G. Arcoleo, *Forme politiche e riforme sociali*, estratto dalla rivista *Flegrea* del 5 marzo 1901 pubblicata a Napoli dalla Libreria Detken & Rocholl. Nel pensiero dell’autore la democrazia andava realisticamente a basarsi su di un concetto di eguaglianza relativa, qualitativa e non quantitativa, in quanto espressione di un rapporto tra parti diseguali. Dovendo bilanciare l’isonomia dinnanzi alla legge con una tendenziale omogeneità di intenti nei confronti dei bisogni delle varie classi, come rapporto esistente tra i consociati all’interno della comunità politica, veniva a porsi la proporzione; da ciò, attraverso un’opera di astrazione, resa possibile dalla convinzione di come la costituzione fosse “insieme un sistema e una storia”, si faceva dipendere il necessario legame tra esistenza e sviluppo di “libere forme politiche” e “riforme sociali”. L’intendere la democrazia secondo tale principio di legittimità ne identificava un universo di riferimento in grado di collocarla pienamente nella modernità, ponendola in opposizione, non ai concetti di libertà, o di penetrazione ed estensione del potere politico nel tessuto sociale, ma di autocrazia. L’autore, riprendendo la lezione dei pensatori che già nelle generazioni a lui immediatamente precedenti, definirono la costituzione non unicamente come “ordinamento giuridico dello Stato” in base al quale il sovrano potere statale era in grado di organizzarsi ed esplicarsi, ma condizione per l’esistenza dell’idea stessa di nazione e di libero ordinamento («Il nome patria non esiste che nei paesi di libertà, e, tolto l’uno, l’altro immediatamente scomparisce» M. Delfico, *Indizi di Morale*, 1775; «La costituzione è la legge dei paesi liberi che si sottrassero al regno del privilegio e riescirono a darsi liberi ordinamenti» P. Rossi, 1834. Citazioni ora contenute in M. Ruini, *La nostra e le cento costituzioni del mondo: come si è formata la nostra costituzione*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 7 ss), preconizza di fatto le criticità evidenziate da quanti stigmatizzarono, nonostante l’intenzione di rappresentare un passo in avanti verso uno Stato di diritto basato su esigenze generali e di principio, la tendenza a chiudere nella “rete del diritto” la vita della società ed a rimpiazzare il fatto “metagiuridico del potere” con le regole del diritto scritto, presente nelle cd. “costituzioni novecento” (M. Ruini, *Ibidem*, pp. 12 ss), ponendo un ponte ad arco tra politica e diritto, ancora validamente utilizzabile all’interno delle odierne trattazioni riguardo il concetto di rappresentanza ed le sue possibili declinazioni (sul tema si v. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006).

⁽⁹⁰⁾ V. L. Rossi, *Un criterio di logica giuridica: la regola e l’eccezione particolarmente nel diritto pubblico*, Estratto del fascicolo di marzo 1935 della *Riv. dir. pubbl.*, Tivoli, Mantero, 1935, spec. pp. 4 ss. V. L. Rossi, *La “elasticità” dello Statuto italiano*, in *Studi in onore di S. Romano*, Padova, Cedam, 1940, I, p. 70. Cfr. C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940. V. Gueli, *Il “diritto singolare” e il sistema giuridico*, Roma, Studi dell’Istituto di Diritto pubblico e legislazione sociale della R. Università di Roma, 1942. S. Tosi, *Modificazioni tacite della costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959. G. Dossetti, *Radici di una crisi*, in *Cronache sociali*, 2/1949, ora pubblicato in *Cronache sociali: 1947-1951*, antologia a cura di L. Elia, M. Glisenti, Roma, Landi, 1961, I, pp. 27-32. G. Badget Bozzo, *Partiti, Parlamento, Governo*, *Ibidem*, pp. 343-350. L. Elia, *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia*, *Ibidem*, pp. 414-418. C. Mortati, *Disciplina dei partiti in Italia*, *Ibidem*, pp. 561-567. C. Mortati, *Raccolta di Scritti. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, I, spec. pp. 31 ss., e pp. 56 ss. C. Mortati, *Sulla posizione del partito nello Stato*, in *Stato e Diritto*, n. 4-5/1941, pp. 3-20, ora pubblicato in, Id, *Raccolta di scritti. Problemi*

c) che, essendo questi elementi traducibili all'interno della 'famiglia' del costituzionalismo liberale (⁹¹) come base sufficiente alla realizzazione di una eguaglianza relativa tra i consociati all'interno di un medesima comunità politica, l'uso di una prospettiva storico-evolutiva, operato grazie ad un collaborativo dialogo tra le diverse correnti storiografiche, possa essere la condizione necessaria affinché i giudizi a loro imputabili portino ad una efficace opera di astrazione, definendone i limiti e le future prospettive (⁹²).

di politica costituzionale, Milano, Giuffrè, 1972, IV, pp. 495-515. Per una trattazione esaustiva della teoria del potere costituente, dei limiti nell'attività di revisione costituzionale attraverso leggi costituzionali, e delle sue 'tacite' o 'implicite' modifiche mediante leggi 'non formalmente costituzionali' si rimanda al prosieguo dello scritto. Verranno evidenziati i riflessi sulla giurisdizione costituzionale, e sulla responsabilità politica del legislatore costituzionale nel processo di attuazione della costituzione, in generale, e di riforma delle istituzioni, in particolare. A titolo esemplificativo dei riferimenti che verranno utilizzati si rimanda alle seguenti Voci: F. Lanchester, *Responsabilità politica*, in *Lessico della politica*, a cura di G. Zaccaria, Roma, Edizioni lavoro, 1987, pp. 489-496. F. Modugno, *Istituzione*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1973, XXIII, pp. 69-96; S. M. Cicconetti, *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1989, XL, pp. 134-156; F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1990, XLIII, pp. 796-815; A. Cerri, *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 2000; S. Bartole, *Istituzioni (riforma delle)*, in *Enc. it.*, Roma, Treccani, 1992, V appendice. F. Modugno, *Revisione costituzionale*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, Milano, Giuffrè, 2006, V, pp. 5184-5198; A. Cariola, *Responsabilità politica*, in *Ibidem*, pp. 5161-5169.

(⁹¹) Non si intende con questo termine compiere una sovrapposizione alle ben note tassonomie utilizzate dalla dottrina prevalente per la distinzione delle diverse famiglie giuridiche. L'oggettivazione è finalizzata in maniera precipua in questo scritto alla definizione di un terzo includente che possa, attraverso la comparazione ed il contrasto, evidenziare gli elementi comuni tra *common law* e *continental (civil) law*. Si v., tra molti: G. Gorla, *Diritto comparato*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1964, XII, pp. 930-946; Id., *Il diritto comparato in Italia e nel "mondo occidentale": un'introduzione al dialogo civil law-common law*, Milano, Giuffrè, 1983; P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato: le forme di stato e le forme di governo, le costituzioni moderne*, Milano, Giuffrè, 1988; F. Lanchester, *Gli strumenti della Democrazia*, cit., pp. 19-35; AA.VV., *Diritto costituzionale comparato*, a cura di V. P. Carozza, A Di Giovine, G. F. Ferrari, Roma, Laterza, 2009.

(⁹²) La volontà irenica per la costruzione di un linguaggio condiviso e di un contesto per la discussione tale da rendere possibile l'edificarsi di una casa comune sia per il mondo accademico che per le istituzioni, pur radicandosi nella storia, come tentativo di risolvere le problematiche politiche registrate nella sua epoca, offre un modello ancora attuale: essendo l'oggetto di studio dei testi giuridici il linguaggio stesso del legislatore, per ripercorrere il cammino dell'interpretazione della costituzione, alla luce dei modelli ai quali i suoi stessi interpreti si sono ispirati, è necessaria la partecipata costruzione di un suo glossario. Le difficoltà sono note; la sovrabbondanza di interventi legislativi e di pronunce, stratificatesi nel corso del tempo, non fa che aumentarle, rendendo impervia la stessa ricerca dei dati essenziali, necessari alla comprensione di un sistema normativo in continua evoluzione. Nella odierna babele, nata dal radicalismo nello sviluppo mercantile di autoreferenziali vocabolari tecnici, originati non dalla creatività della parola, ma sulla sua inibizione, si crede comunque possibile un concorso di saperi, per l'evoluzione, all'interno di questa scienza argomentativa, attraverso il dialogo, di un discorso giuridico che non asseconi, ma che rappresenti la cultura dei nostri tempi, semplificandone, per quanto possibile, le nozioni giuridiche e concettuali basilari, attraverso un "discorso sui discorsi" ed un uso strutturato del linguaggio. Si v., G. Arcoleo, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli, Jovene, 1904, p. 3, spec. pp. 65 ss., e pp. 102 ss. Cfr.: F. Persico, *Governo o rivoluzione? Discorso di Federico Persico tenuto presso la Reale Accademia Pontaniana di Scienze morali e politiche il 23 marzo*

2. Lo schema in questo modo tracciato, partendo dall'individuo è in grado di arrivare fino alla società, basandosi sull'assunto per cui «lo sviluppo psichico dell'individuo ricapitola quello della società»⁽⁹³⁾.

Il sapere diverrebbe a questo modo una grande “capitalizzazione” cui l'umanità concorrerebbe da secoli portando ad un incivilimento successivo delle varie ere sociali seguendo regole definite dal Romagnosi come basate su di un certo “diritto delle posterità”⁽⁹⁴⁾. Riportando quanto detto a due degli indirizzi del diritto pubblico nel periodo storico a cui questo capitolo fa riferimento⁽⁹⁵⁾, è possibile riscontrare come entrambi fossero ugualmente miranti a dare allo stesso una solida base scientifica; il loro comune scopo era quello di sostituire le valutazioni politiche, per molto tempo credute la sola base positiva dell'ordinamento, ponendo un diverso accento sull'organicità dello Stato: rigoroso ed in grado di renderlo capace,

1867, Napoli, s.d.; G. Arangio Ruiz, *Istituzioni e leggi costituzionali*, Milano, Vallardi, 1892, il testo venne riportato senza modificazioni in Id., voce *Costituente*, in *E.G.I.*, Roma, Treccani, 1906, III, pp. 419-535, citazione ora contenuta in L. Borsi, *Nazione, democrazia, Stato*, Milano, Giuffrè, nota 182, p. 337; Id., *Stato e società*, in *Arch. dir. pubbl.*, n. 2/1891, pp. 353-375; G. Jona, *Nuovi indirizzi del diritto pubblico in Italia. A proposito di due recenti pubblicazioni*, in *Ibidem*, pp. 99-106; A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, Utet, 1896-1900 (pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>); D. Zanichelli, *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare italiano*, in *Studi senesi*, n. 14 del 1897, pp. 297-344, e n. 15 del 1898, pp. 49-96 (pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>); A. C. Majorana, *Il nuovo orientamento dei partiti politici italiani*, Palermo, Tip. F. Barravecchia, 1901, spec. pp. 4 ss.; A. C. Majorana, *La nuova tendenza storica per l'allargamento dei collegi elettorali politici*, Catania, Tip.-Lit. Giuseppe Musumeci, 1901, spec. pp. 4 ss.; A. C. Majorana, *La psicologia del socialismo. A proposito di una recente pubblicazione*, Roma, Tip. Cop. Soc., 1902, pp. 7-8 e p. 12; C. Ferrari, *I partiti politici nella vita sociale*, Torino, F.lli Bocca, 1909, pp. 9 ss., spec. pp. 146 ss.; V. E. Orlando, *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer*, in *Rivista Europea*, 1881, successivamente ristampato in appendice a *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 557-578; A. Zanfarino, *Pluralismo sociale e idea di giustizia*, Milano, Giuffrè, 1967, spec. pp. 113-14, e pp. 167-185. Sulla figura di Giorgio Arcoleo si v.: V. Zangara, *Giorgio Arcoleo. Discorso tenuto a Caltagirone il 24 ottobre 1939*, in R. Istituto d'arte, *Celebrazioni siciliane*, Urbino, 3, 1940, pp. 546-575; M. Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, in *Quad. fior.*, 15, 1986, pp. 355-399; L. Borsi, *Classe politica e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 149-241; T. E. Frosini, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in parlamento*, in SENATO DELLA REPUBBLICA – ARCHIVIO STORICO, *Discorsi parlamentari. Giorgio Arcoleo*, cit., pp. 13-50; S. Prisco, *Giorgio Arcoleo un costituzionalista tra storia e politica*, in *AIC*, 3/2012; T. E. Frosini, *Arcoleo, Giorgio*, in AA. VV., *DBGI*, Bologna, il Mulino, 2013, 1, pp. 98-99. Più rec. si v. C. Trimarchi, *Riformare le istituzioni per rafforzare lo Stato: il progetto istituzionale di Giorgio Arcoleo*, in *Carte stor.*, n. 1/2013, pp. 21-27.

⁽⁹³⁾ A. C. Majorana, *Ipotesi di una legge di embriologia sociale con ispieciali applicazioni alla sociologia politica*, in *Arch. dir. pubbl.*, n. 1 del 1891, p. 18.

⁽⁹⁴⁾ G. D. Romagnosi, *Lettera V a G. Valeri*, ed De Giorgi, par. (§) 129. Sulla figura del Romagnosi si v. F. Lanchester, *Romagnosi costituzionalista*, in *AIC* n. 4/2011.

⁽⁹⁵⁾ Si v. G. Jona, *Nuovi indirizzi nel diritto pubblico in Italia*, cit., pp. 99-106. Cfr. M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., pp. 3-110, spec. pp. 75 ss.

di per sé, a generare l'idea di Sovranità⁽⁹⁶⁾; inteso in subordinazione ad un organismo più vasto (la società) al fine di condurre ad una idea di Sovranità popolare organicamente intesa come causa del Governo dello Stato⁽⁹⁷⁾.

Da quanto esposto finora la dimostrazione dell'indissolubilità dei legami tra lo studio del diritto pubblico e del diritto costituzionale e gli stessi concetti di Stato e di società⁽⁹⁸⁾.

Per quanto attiene allo Stato, se nell'antichità questo designava la somma dove si riunivano tutti gli interessi pubblici e da dove originava la fonte stessa del diritto, nella letteratura degli scrittori di diritto pubblico del secolo Diciannovesimo, autori come Orlando, Mosca, Miceli per definirlo partirono dallo studio degli elementi considerati allora come costitutivi; ovvero, dallo studio di alcune condizioni⁽⁹⁹⁾. Perché potesse sorgere il concetto di Stato questi presupponevano quindi che prima dovesse essere definito quello di società. Definizione comune risultava essere che lo Stato fosse «la società organizzata politicamente per la tutela del diritto»⁽¹⁰⁰⁾, e che lo stesso si distinguesse dalla società in quanto il vincolo di unione che lega tra loro i componenti di una società è costituito da elementi sociali (interessi economici, intellettuali e morali) mentre il vincolo di unione fra i

⁽⁹⁶⁾ V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, cit.

⁽⁹⁷⁾ A. C. Majorana, *Il sistema dello Stato giuridico*, Roma, Loesher, 1889.

⁽⁹⁸⁾ Esempio di questo assunto sono le paradossali conclusioni a cui si potrebbe giungere qualora si accettassero i presupposti sociologici recentemente riproposti da autori come Acquaviva. Si v. S. Acquaviva, *Le radici del futuro. L'Europa dei popoli, il rifiuto degli Stati nazionali e dei partiti*, Roma, Castelvecchi, 2014.

⁽⁹⁹⁾ «(...) i metodi attualmente seguiti nella trattazione della materia sono due: quello storico politico prevalente in Inghilterra, in America, in Francia e l'altro più direttamente giuridico del quale i capiscuola sono in Germania. In Italia prevalse dapprincipio il primo che ebbe degli illustri cultori nel Casanova, nel Palma ed in altri valenti scrittori. Poi (...) l'Orlando si affermò come strenuo sostenitore del metodo giuridico ed alla stessa scuola appartengono fra gli altri il Rossi ed il Romano, mentre d'altra parte sono continuatori del metodo storico politico, più o meno temperato con elementi giuridici, l'Arcoleo, il Brunialti, il Minguzzi, il Majorana, lo Zanichelli, il Morelli, il Pierantoni, il Vacchelli, il Miceli, il Chimienti ed altri ancora. (...) i seguaci del metodo che si può chiamare tedesco, partendo dal concetto che lo Stato ebbe origine da un atto giuridico vorrebbero applicare al diritto costituzionale i sistemi di rigida deduzione logica (...). Mentre i sostenitori del metodo storico-politico partendo dal concetto che lo Stato è un fatto naturale anteriore alla creazione del diritto, insistono soprattutto nello esame dei rapporti fra le condizioni sociali e le forme politiche. (...) studiano a preferenza il processo storico e dottrinale mercè il quale si è attuato il moderno regime rappresentativo [considerandone] il pratico funzionamento e (...) quale sia l'indirizzo e la interpretazione delle istituzioni vigenti che meglio valga ad assicurare la maggior somma possibile di benessere e di giustizia sociale. (...) mentre gli ascritti alla scuola giuridica mirano soprattutto a sottrarre il diritto costituzionale alle pressioni dei partiti, ossia delle varie correnti e forze politiche, facendone una pura scienza giuridica, i seguaci dell'altra scuola (...) si sforzano di ottenere il miglior equilibrio di queste forze che riuscirà possibile di attuare mercè la presente forma di governo rappresentativo» G. Mosca, *Appunti di Diritto Costituzionale*, cit., pp. 6-7.

⁽¹⁰⁰⁾ G. Cianferotti, *Lo Stato nazionale e la nuova scienza del diritto pubblico*, in *CISP – Diritto*, Roma, Treccani, 2012.

cittadini di uno Stato è di natura politica essendo costituito dal potere coercitivo, proprio dello Stato. Queste le caratteristiche in grado da portare, per quanto concerne la società e lo Stato, da una comunanza nei loro elementi costitutivi (territorio popolo), ad una estrema difformità nella loro natura, differendo profondamente nel fine.

Lo Stato è quindi, per tornare agli esempi tratti da Orlando, Mosca e Miceli, soprattutto, la risultante dei fattori necessari al vivere sociale che si differenzia dalla società, formando un Ente per sé, indipendente. Esso è inoltre la fonte di tutti i diritti, e, a sua volta è ad essi assoggettato, sia nella sua volontà, che nei suoi organi. Tutto questo è inoltre in grado di offrire le basi del concetto della personalità giuridica dello Stato come soggetto capace di produrre egli stesso diritto.

Secondo il Bluntschli ⁽¹⁰¹⁾, gli stati come persone giuridiche sarebbero quindi sorti grazie alla costante volontà delle nazioni attraverso diversi processi: per organizzazione; per presa di possesso; per federazione; per unione; per divisione; per colonizzazione; per concessione di sovranità; per violenza.

Ma, mentre i diversi possibili processi di autodeterminazione, analizzando la genesi dello Stato, offrono in questo modo un *criterio oggettivo* per la sua classificazione, nel caso in cui in questa operazione si volesse ricorrere ad un *criterio soggettivo*, è alla condizione per la quale lo Stato sorga non appena si manifesta una società umana che bisognerà necessariamente far ricorso.

Le diverse teorie ⁽¹⁰²⁾ utilizzate dagli scrittori di diritto pubblico per spiegare l'origine dello Stato partirebbero tutte da una comune constatazione: se la ragione dell'aggregarsi degli uomini nasce da una necessità economica, o psichica, il fatto di assumere, successivamente, una consistenza politica risulta essere una scelta obbligata per la sua stessa conservazione. Ed è da questa stessa comune premessa che, le stesse, articolavano il loro divergenti sviluppi. Difatti, se la teoria dell'origine contrattuale dello Stato afferma come la volontà dello Stato riposi sulla

⁽¹⁰¹⁾ J. K. Bluntschli, *Lehre vom modernen Stat*, 1875¹, traduzione in inglese della VI ed., *The Theory of the State*, Kitchener, Batoche Books, 2000. Si v. inoltre V. Miceli, *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, op.cit., p. 22 secondo il quale il Bluntschli correttamente osservasse come «la scienza del diritto pubblico considera lo Stato nella sua regolata esistenza, nel suo legittimo ordinamento»; mentre la politica «considera lo Stato nella sua vita, nel suo svolgimento, addita i fini verso i quali si muove la vita pubblica, e indica la via che vi conduce». Si evidenzia come il rapporto descritto venisse successivamente mutuato dall'autore per descrivere i diversi possibili rapporti tra diritto costituzionale e diritto parlamentare, Id., *Principii di diritto parlamentare*, Milano, Editrice Libreria, 1910, p. 2.

⁽¹⁰²⁾ Per una analisi dell'argomento operata prendendo come riferimento la storia del '900 si v. C. Altini, *Teorie della politica*, in *CISP – Filosofia*, Roma, Treccani, 2012.

volontà individuale dei suoi consociati, e che venendo meno questa, venga meno lo stesso Stato, da questa è possibile giungere alla considerazione che per dar vita allo Stato l'individuo debba rinunciare ad ogni suo diritto; da questa ultima considerazione potrà quindi nascere una sua variante dispotica (Hobbes); variante dispotica che vede una sua forma liberale qualora si assuma come, dopo il contratto originale, si stabilisca un rapporto bilaterale (Locke; Grozio). Se poi si presume che essendo inalienabili e imprescrittibili i diritti individuali, i singoli possano con un semplice atto di volontà liberarsi da ogni governo, si approderà, viceversa, ad una sua variante radicale (Rousseau). Ulteriore versione è quella sviluppata dalla cd. scuola sociologica a cui fanno capo autori come Spencer, derivandola dal sistema positivista di A. Comte; per questi ultimi la società sarebbe un organismo sorto grazie alla naturale evoluzione, come gli altri organismi individuali. Lo Stato, organo di integrazione dell'organismo sociale, ubbidirebbe anch'esso all'influenza delle leggi della evoluzione quali la lotta per l'esistenza, l'eredità, l'adattamento (¹⁰³).

Volendo fornire un concreto esempio di come da una determinata concezione della definizione e della genesi dello Stato possa condurre a precise posizioni riguardo alle finalità che lo Stato dovrebbe assumersi nella sua evoluzione, si riporta lo studio operato dalla scuola storica del Savigny sulla formazione storico politica del popolo romano, e, su come, questa, sia stata applicata in Italia alla teoria dello Stato con criterio metodico dall'Orlando.

In base ad essa, la prima forma di organizzazione politica ha avuto per base la famiglia; questa forma avrebbe subito man mano una sua modificazione in quanto essendo il vincolo di obbedienza principale il "vincolo del sangue", questo stesso vincolo sarebbe nel tempo scemato tanto più quanto le persone soggette allo stesso si fossero trovate più lontane nel legame di parentela. Secondo stadio sarebbe quello rappresentato dalla convivenza di più famiglie, discendenti da uno stipite comune. Infine lo Stato verrebbe a sorgere quando si fosse affermata l'esistenza di un potere sovrano e la subordinazione divenuta esclusivamente politica.

Ancora sui fini dello Stato è possibile affermare come aspra sia stata la controversia tra le varie teorie. A combattere la teoria del cd. variante dispotica dello Stato sono state solitamente chiamate le posizioni della cd. scuola individualistica, che trova nel campo della filosofia del diritto un illustre esponente con Immanuel Kant; il quale, definisce lo Stato come

(¹⁰³) si v. L. Gallino, *Adattamento*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, Treccani, 1991. pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.treccani.it/>.

Stato di diritto ⁽¹⁰⁴⁾, ovvero come una istituzione che ha come scopo l'attuazione del diritto, "dell'unione delle condizioni sotto le quali l'arbitrio di ciascuno può coesistere con l'arbitrio di tutti secondo un principio generale di libertà". A questa scuola si legano ugualmente le riflessioni di autori come W. Humboldt che, nel suo lavoro *Saggio sui limiti dell'azione dello Stato*, limita l'azione dello stesso alla difesa della nazione dalle minacce esterne ed il mantenimento dell'ordine e della pace tra i concittadini ⁽¹⁰⁵⁾. Ma, se un aspetto positivo poteva essere rinvenuto nel tratto comune di questa scuola, l'aver affermato la personalità umana nel campo giuridico ed economico, un suo aspetto negativo fu sicuramente l'aver stabilito una sorta di antagonismo tra individuo e Stato. A questa scuola si opposero i socialisti che proclamarono come lo scopo dello Stato fosse il raggiungimento di fini sociali, piuttosto che giuridici; fini resi possibili attraverso il cd. "Stato provvidenza", capace di penetranti interventi negli affari economici e sociali.

Oltre ai potenziali eccessi che entrambe queste visioni possiedono rileva il considerare che entrambe condividano un erroneo presupposto: il fatto che lo Stato non abbia come scopo solo il raggiungimento di fini giuridici o di fini sociali. Lo Stato, non essendo al di sopra e al di fuori di coloro che formano il suo gruppo politico, non ha scopi propri, ma è la risultante degli interessi generali di ciascun gruppo. La confusione tra Stato ed individuo viene ad ripercuotersi, in questo modo, nella confusione del concetto di Stato con quello di società, in quanto, formula Stato ed individuo come due termini antitetici. Viceversa, l'azione dello Stato dovrebbe essere integratrice delle azioni individuali, essendo questo il perno su cui gira la ruota degli interessi sociali, che si svolgono liberamente sotto la sua protezione.

Da ciò deriva come, una possibile definizione del concetto stesso di sovranità dipenda dalle teoretiche poste a suo fondamento. Sotto i suoi aspetti più comuni, essa potrà, difatti, apparire come l'affermazione e l'estrinsecazione della personalità giuridica dello Stato, e, quindi la fonte della sua generale capacità giuridica. Capacità, in base alla quale, potrà contrarre obbligazioni, come ogni altra persona giuridica; ma, soprattutto, grazie alla quale esso gode di poteri sovrani in grado di renderlo capace di imporre ai cittadini, non solo gli stessi, ma anche ulteriori, tipi di

⁽¹⁰⁴⁾ Concetto che si tradusse nell'ordinamento a Costituzione flessibile dello Statuto Albertino nell'applicazione di principi in grado di dare forma alla c.d. *giustizia nell'amministrazione*, si v. a riguardo le riflessioni di un giurista particolarmente attento ai rapporti tra Diritto e Società, A. C. Majorana, *Il sistema dello Stato giuridico*, cit.

⁽¹⁰⁵⁾ G. Vaccaro Russo, *Diritto costituzionale*, Livorno, Giusti, 1921⁵, p. 18.

obbligazioni: prima tra tutte l'obbligo dell'imposta. A queste considerazioni deve però, necessariamente, specificarsi come, nello Stato rappresentativo, quando si tratti di esercitare le proprie funzioni sovrane, lo stesso sia condizionato da, ulteriori, limitazioni. Ad esempio, nello svolgimento della funzione legislativa esso dovrà operare, necessariamente, con il consenso del capo dello Stato, e, di tutte quelle forze politiche che sono rappresentate in Parlamento ⁽¹⁰⁶⁾.

Ma, se confrontiamo queste definizioni con le parole del Gerber, per il quale «La sovranità è la podestà di volere esistente in un morale organismo concepito come persona» ⁽¹⁰⁷⁾ ci rendiamo conto come quest'ultima affermazione cozzasse con il formalismo precedentemente esposto per il quale lo Stato sarebbe un ordinamento esclusivamente giuridico. Ulteriore riprova di ciò è riscontrabile inoltre nel pensiero del Miceli per il quale la sovranità sarebbe un potere giuridico supremo, in forza del quale lo Stato si costituisce, si afferma e impone giuridicamente la propria volontà ⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ «Nel momento nel quale, collettivamente e nella forme volute, gli elementi ai quali è affidato il potere legislativo esercitano questa funzione, essi sono sovrani, cioè superiori alla legge perché la fanno e la sfanno, in tutti gli altri momenti ed individualmente sono soggetti alla sovranità, cioè all'impero della legge» G. Mosca, *Appunti di diritto costituzionale*, cit., p. 11.

⁽¹⁰⁷⁾ Citazione ora contenuta in L. Borsi, *Nazione, democrazia, Stato*, cit., nota 192, pp. 341-2. Il riferimento a questo autore è funzionale alla dimostrazione di come lo stesso per il suo "neutralismo giuridico", nonostante sia stato a lungo identificato tra i principali antesignani di quella commistione fra "formalismo giuridico", da un lato, e "ideologia politica conservatrice", dall'altro, modello delle elaborazioni operate da Vittorio Emanuele Orlando sulla personalità giuridica dello Stato all'interno del processo formatore della cd. Scuola giuridica nazionale, contenesse *in nuce* elementi di estrema rottura rispetto alla precedente tradizione storica del diritto. Sebbene si sia ben lunghi dall'affermare come lo stesso immaginasse una sovrapposizione fra il concetto di "persona giuridica" e quello di "maschera sociale", si ritiene che il Gerber, per la sua idea del "divenire organico del diritto" fosse un autore pienamente ascrivibile alla modernità proprio per la apparente contraddittorietà delle sue posizioni. Paradossi che vedono come loro termini le contrastanti – ma ugualmente valide – convinzioni per le quali, se da un lato, lo stesso si faceva auspice di una nuova dommatica orientata sulla base dei summenzionati principi di "asetticità", dall'altro, era forte in Lui la convinzione di come la funzione propria del diritto dovesse essere il suo adeguamento alla realtà storico-sociale. Riprova di ciò è riscontrabile in uno dei tratti che maggiormente lo distingue dalle concezioni orlandiane; quello per il quale la "personalità giuridica dello Stato" fosse rappresentata dalla sua stessa concreta "struttura", essendo i suoi limiti inerenti al "modo di esistere" di tale struttura. Le precedenti riflessioni sul metodo, l'oggetto e le premesse teoriche del Gerber sono tratte da M. Nigro, *Il "segreto" di Gerber*, in *Quad. fior.*, 2, 1973, pp. 293-333, spec. p. 322. Si evidenzia infine come per l'autore di questo saggio la riduzione dello Stato ad unità tramite lo strumento della personalità giuridica partisse dalla volontà di assegnare alla scienza giuridica il compito di elaborare «una definizione giuridica dei singoli organi e dei principi fondamentali del loro movimento», *ivi*, p. 302.

⁽¹⁰⁸⁾ V. Miceli, *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, cit., p. 90 ss.

3. Nell'affrontare casi di studio solitamente collocati ai confini del diritto costituzionale, l'analisi delle problematiche connesse all'utilizzo di diverse metodologie giuridiche, evidenza, soprattutto nel corso dell'età contemporanea, due elementi che in questa sede possono essere utilizzati come efficaci indicatori dell'importanza di scritti finalizzati alla coerente composizione delle diverse specificazioni con cui è possibile declinare oggi il metodo democratico.

Da un lato, essa testimonia come il problema del metodo sorga nei grandi periodi di rinnovamento delle scienze, o di loro crisi, quando necessarie, soprattutto per lo scienziato del diritto si pongono riflessioni sulla propria attività ⁽¹⁰⁹⁾; dall'altro, come esistano concezioni metodologiche, le quali, sebbene a noi ormai distanti, continuano ad esercitare un influsso sul pensiero giuridico, conservando perciò una loro attualità ⁽¹¹⁰⁾.

Inoltre, se l'originaria netta distinzione tra metodi rivolti unicamente allo scandaglio delle circostanze storiche della genesi della norma giuridica, ed altri animati, viceversa, dalla ricerca di tutto unitario all'interno del quale collocare la totalità delle norme giuridiche e degli istituti su cui esse si fondano, è ormai non praticabile, prova dell'utilità di un recupero dello studio delle evoluzioni storiche di teorie giuridiche appartenenti al passato, può comunque venire da quanto fu impossibile compiere nell'epoca in cui esse videro la loro apparizione e che oggi sembrerebbe offrirsi a noi come praticabile: la scoperta di nuovi e diversi canoni eclettici in grado, ad esempio, di recuperare le similitudini e le comuni acquisizioni di questi due principali tronconi, al fine di pervenire a loro nuove elaborazioni. Rinnovata attenzione al metodo in grado di coniare originali formule, le quali, riprendendo i tratti tipici dell'odierno linguaggio politico, in cui appare evidente la tendenza alla forzatura sintagmatica in apparenti ossimori di termini per lungo tempo considerati come antitetici, sono in questo modo in grado di manifestare il senso profondo dei mutamenti avvenuti.

⁽¹⁰⁹⁾ Per l'approccio concettuale assunto dai giuspubblicisti durante le evoluzioni vissute dal Diritto pubblico e costituzionale durante periodi storici definibili come di transizione istituzionale, "crisi del diritto" o di "crisi di regime" si v. F. Lanchester, *Il metodo nel diritto costituzionale comparato: Luigi Rossi e i suoi successori (Prelezione al corso di Diritto costituzionale italiano e comparato nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, Anno accademico 1992 - 1993)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1993, pp. 959 - 997; Id., *L'innovazione costituzionale nella crisi di regime*, Roma, Bulzoni, 1996. Id., *Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione dello Stato di massa*, in *AIC*, 4/2011. *La 'Sapienza' del giovane Leopoldo Elia 1948-1962, Atti del Convegno. Roma 27 marzo 2014*, a cura di Id., Milano, Giuffrè, 2014, pp. 1-30. L. Elia, *Appunti su Giacomo Perticone e la storia costituzionale, in Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2014.

⁽¹¹⁰⁾ K. Larenz, *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. VII ss.

Interpretazioni che, volendo mettere in luce l'elemento "oggettivo" della legge, in cui "svanito il sogno del diritto naturale" l'obbiettivo era esprimere un positivismo legislativo mitigato e razionalistico, in cui la legge andava ad identificarsi con le razionali considerazioni del legislatore "storicamente esistito", finirono nella sua età adulta per convertirsi in quella "giurisprudenza degli interessi" volta principalmente all'analisi dello "scopo" della norma giuridica.

Da queste considerazioni l'utilizzo nella storia del diritto e delle costituzioni della medesima metodologia di lavoro: la ricerca delle radici sociali e culturali e delle pratiche discorsive da cui esse vengono a svilupparsi ⁽¹¹¹⁾.

La constatazione emergente permette di affermare come gli eventi storici svolgano una loro funzione nella formazione della cultura politica. Ma di fronte ai processi di unificazione politica continentale e di globalizzazione dei rapporti internazionali, gli intensi processi di modernizzazione e di progressivo allargamento della base sociale dello Stato, questa stessa formazione non può non avere, che una diversa struttura, sia materiale che spirituale, e diversi tempi di attuazione. È questa scissione concettuale che nei secoli ha reso possibile una contrapposizione tra visioni dell'ordinamento basate su moduli organizzativi in grado di alternarsi tra loro in base al mutare dei rapporti di forza tra governanti e governati. Ed questa l'idea alla base del costituzionalismo ⁽¹¹²⁾, ovvero, il suo essere

⁽¹¹¹⁾ Queste notazioni non possono prescindere da come i concetti siano "strettamente legati ad un'epoca". Rischia d'essere quindi fuorviante adoperare gli stessi fuori dal loro contesto. Date le finalità della ricerca si è convinti di come, l'utilizzo di tali strumenti, sia comunque valido; tentando la stessa di attualizzare, seguendo le linee di continuità tra passato e presente, i concetti di scienza giuridica e cultura europea, attraverso lo studio di come la giuspubblicistica abbia, al mutare dei regimi politici, valutato i profili giuridici e costituzionali del legame tra forze politiche ed riforme delle istituzioni e dell'ordinamento, si crede di rimanere nell'ambito dei concetti propri alla modernità del nostro continente. Se così non dovesse essere, e la prospettiva modernizzante dovesse deformare le specificità delle singole esperienze storiche, l'augurio è che l'operazione non appaia una fideistica applicazione di un metodo dogmatico, ma che, con ironia, venga valutata come l'errore di chi, definendo Giulio Cesare un "uomo di Stato", ritenesse altrettanto logico considerare Carlo Magno come un "automobilista". Si v. F. Lanchester, *Un giurista davanti a se stesso. Intervista a Carl Schmitt*, in *Quaderni cost.*, n. 1/1983, pp. 5-34.

⁽¹¹²⁾ Nella consapevolezza di trattare tanto vasto, come quello della costruzione storica di una realtà politica e di una ideologia, nata con l'invenzione del costituzionalismo, nelle sue versioni più reazionarie, conservatrici o moderate, durante la seconda metà del secolo XVIII, credo sia possibile pervenire alla seguente tesi. La ricerca di un equilibrio istituzionale di fronte al crollo del cd. *Ancien Régime* attraverso il tentativo di estendere le ispirazioni razionalistiche dell'epoca non solo ai fenomeni naturali, ma anche alla società grazie ai principi di sovranità nazionale, separazione dei poteri, uguaglianza di fronte alla legge, libertà politica e certezza del diritto, ha accomunato le diverse esperienze in cui esso è venuto a manifestarsi; questo ha portato alla condizione per cui lo studio dei tratti di continuità nelle stesse Carte costituzionali, termine generico qui utilizzato, tanto per indicare sia il consuetudinario e basato su precedenti giurisprudenziali modello anglosassone, che quello statunitense, in cui il contenuto delle sue

considerato come un complesso di regole finalizzate al controllo e al disciplinamento di rapporti politici e sociali in continuo svolgimento, potenzialmente valutabili in base all'evolversi di questi stessi rapporti (¹¹³). Ogni gruppo sociale organizzato è destinato alla cura degli interessi più svariati e risulta capace di porre in essere sistemi di norme aventi carattere cogente, ovvero di dar luogo ad ordinamenti giuridici nell'ambito specifico delle finalità che si prefigge. Ma anche ammettendo l'esistenza di una pluralità di ordinamenti, questi non saranno posti indifferentemente l'uno al fianco dell'altro. Data la coestensione del fenomeno giuridico al fenomeno politico è necessario introdurre una distinzione tra ordinamenti giuridici "particolari", aventi come fine solo interessi specifici, ed ordinamenti giuridici "generali" o "politici", tendenzialmente finalizzati al perseguimento ed alla tutela di tutti gli interessi di un dato gruppo sociale organizzato. L'introduzione dell'idea di un ordinamento generale, idoneo ad assicurare la convivenza e la coesione del gruppo, ovvero, la sicurezza e la pace di tutti i consociati, a differenza dalle regole sociali, che presuppongono l'esistenza di un gruppo, in quanto poste in essere da ordinamenti particolari, fu così in grado porsi come agente autore dello stesso *dèmos* (¹¹⁴). Nonostante il mancato riconoscimento di una completa libertà associativa per i singoli venne così sancito il suo presupposto, lo

enunciazioni è direttamente utilizzabile all'interno del sindacato di costituzionalità sulle leggi, ed i modelli continentali da entrambi derivati, se compiuto attraverso la lente delle teorie o dottrine generali da esse presupposte può essere in grado di rendere le analisi operate dal Diritto costituzionale, unendo in questo modo l'aspetto del *constitutional law* (trattazioni di tipo strettamente giuridico-giurisprudenziale) a quello del *gouvernement* (impostazioni prevalentemente interdisciplinari), una sicura base per il progresso di una condivisa cultura giuridica. Le nozioni ed i caratteri di questa scienza quindi, se il 'bilancino' utilizzato per metterne in relazione le differenti acquisizioni teoriche, è rappresentato dalla storia, possono essere in grado di comporre un quadro unitario. L'impostazione proposta è consapevole delle criticità a cui questa mancanza di distinzioni potrebbe condurre; la "burocratizzazione" del Diritto amministrativo ed il passaggio dal *government* alla *governance*, sono rischi già stigmatizzati da chiara ed attenta dottrina il cui autorevole monito non può che essere valutato con deferente riguardo. V. L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 328.

(¹¹³) «A una Costituzione, come a qualsiasi corpo organizzato, occorre l'arte di saper assimilare la materia del suo giusto sviluppo; noi diamo a essa, di conseguenza, la facoltà di attingere incessantemente ai lumi e all'esperienza dei secoli, perché possa essere sempre all'altezza dei bisogni del momento: là risiede una possibilità di perfezionamento inesauribile; là risiede il suo carattere vero». J. E. Sieyès, *Convention nationale. Opinion de Sieyès sur le attribution et l'organisation du jury constitutionnaire. Proposée le 2 thermidor, prononcée à la Convention nationale le 18 du meme mois, l'an III de la République*, 1795, in *Opere e testimonianze politiche*, 1, 2, Milano Giuffrè 1993, p. 822. Cfr. L. Duguit, *Le trasformazioni dello Stato. Antologia di scritti*, a cura di A. Barbera, C. Faralli, M. Panari, Torino Giappichelli, 2003, pp. 9-55, pp. 59-92, pp. 143-149, e pp. 161-169.

(¹¹⁴) V. M. Galizia, *Autorità autonomie e "democrazia di masse" nell'evoluzione del pensiero di Vincenzo Zangara*, in *Quaderni cost.*, n. 1/1988, pp. 109-160, spec. p. 110.

Stato moderno (¹¹⁵), il quale benché ancora *in nuce*, ed inidoneo a condurre a quella dicotomia tra pubblico e privato attraverso l'autonomizzazione delle discipline giuspubblicistiche propria della sua affermazione processuale, avvenuta in Europa dal IX secolo, fu comunque potenzialmente capace di contenere nell'insieme dei fini da esso posti in essere la totalità di quei rapporti associativi. Il complesso di regole così delineato, venne ad assumere, in maniera tendenziale, i caratteri di: coattività, attraverso sanzioni e responsabilità; positività, grazie ad una effettiva vigenza e all'esistenza di norme con un dato significato; generalità ed astrattezza; di novità, ovvero della capacità di *novare* lo stesso ordinamento. Fu da questa ultima caratteristica che queste regole, anche se non potevano definirsi come totalmente di diritto o pienamente giuridiche (¹¹⁶), se valutate attraverso le categorie appartenenti al sistema organico di libertà civili e politiche assicurate dalle famiglie giuridiche di *continental* e di *common law*, poterono riprodurre al loro interno l'aporia tra *jus* e *lex*, ovvero tra regole sostanziali o istituzionali, come ad esempio i valori dati dal contenuto relazionale delle leggi, e regole formali o organizzative, avviando in questo modo una collocazione temporale delle diverse forme di governo lungo un asse evolutivo, liberandole da escatologici cicli di degenerazione e facendole in questo modo vivere non più giorno per giorno, ma nello spirito dei millenni.

4. Quanto detto finora deve essere necessariamente contestualizzato all'interno delle tecniche e dei modi di espressione del diritto in grado di

(¹¹⁵) «l'ordinamento dello Stato moderno, caratterizzato dalla pluralità di organi, alcuni dei quali sono considerati sovrani, perché dotati di autonomia di volere ed indipendenti nell'ambito delle competenze loro assegnate e garantite dalla legge» C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima editoriale, 1931, p. 10 (opera rist. inalterata nel 2000 con prefazione di Enzo Cheli per i tipi della Giuffrè), citazione ora contenuta in F. Lanchester, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, p. 208, saggio contenuto in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 187-229. Per quanto riguarda la ricerca sulle radici del concetto di costituzione materiale nel pensiero degli autori, potenzialmente definibili come esponenti di un "radicalismo democratico" in tema di attuazione degli "imperativi costituzionali" ed di "allargamento della base democratica dello Stato" nella cultura "minoritaria" della giuspubblicistica del secolo XIX e XX si v. *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, ESI, 1989. G. P. Calabrò, *Potere costituente e teoria dei valori. La filosofia giuridica di Costantino Mortati*, Cosenza, Marco editore, 1997. *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, Milano, Giuffrè, 2007.

(¹¹⁶) "Libertas est naturalis facultas eius quod cuique facere libet, nisi si quid vi aut iure prohibetur", *Digesta di Giustiniano* (D.1.5.4.), on-line su: <http://www.thelatinlibrary.com/>.

influenzare non solo i comportamenti del gruppo, ma anche il funzionamento delle istituzioni (¹¹⁷).

Solo in questo modo i rapporti tra forme politiche ed i tentativi di riforme della società attraverso istituzioni giuridiche, si offrono come un caso di studio all'interno della più ampia ricerca sulla rilevanza giuridica, tra metodo e prassi, dei profili costituzionali delle forze sociali e politiche.

È stato osservato come, da quando è possibile parlare di una reale 'democrazia dei moderni' la 'trama dei tempi' sia stata soggetta a continue rotture, essendo presente in ogni processo d'emersione di nuove fasi politiche un medesimo intento a «dimenticare e presentarsi come eccezionale ed unica» (¹¹⁸); conseguenze di ciò sarebbero riscontrabili nelle sempre maggiori difficoltà contro le quali andrebbero scontrandosi quanti vogliano compiere una "tessitura della memoria" in grado di portare ad una comprensione ed ad una riaffermazione delle ragioni dello stare insieme di una grande comunità. Tale affermazione, potrebbe essere validamente posta in ogni contesto nazionale; appare oggi, come ragione dirimente alla questione di lungo periodo per cui "la vita pubblica italiana [sia] spesso difficile da decifrare" (¹¹⁹).

Volendo avanzare contro corrente si è cercato di evidenziare i tratti di continuità e di rottura nel contributo che non solo i soggetti politicamente rilevanti, ma anche gli interpreti, la dottrina e gli operatori del diritto, seppero offrire alla storia del pensiero costituzionalistico.

E da ciò deriva l'interesse nella ricostruzione delle vicende personali, di singoli protagonisti di quello specifico gruppo di "tecnici del diritto" denominati come giuspubblicisti (¹²⁰).

(¹¹⁷) F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 19-20.

(¹¹⁸) G. Rebuffa, *La continuità delle istituzioni*, in *Mat. stor. cultura giur.*, n. 2/2006, pp. 509-512.

(¹¹⁹) «Qualche volta, soprattutto nell'ultimo quindicennio, pare quasi che molti suoi protagonisti vivano in un incantato presente e che si compiacciano di presentarsi come "uomini nuovi", senza alcun legame con un qualche passato, senza radici. Senza riferimenti e senza passato la descrizione dei nostri eventi collettivi diventa piccola cronaca. Indecifrabile, appunto. Questo volontario oblio non è solo un fastidioso atteggiamento, ma rappresenta esso stesso uno dei nostri più gravi problemi, perché è da lì che viene la debolezza di formazione della classe dirigente, il plebeismo che la fa vivere alla giornata; e a conti fatti la sua friabilità. "Buon senso" e sentimenti viscerali non sempre vanno d'accordo con l'esercizio di quella che un tempo si chiamava "responsabilità nazionale"». G. Rebuffa, *Ibidem*, p. 509.

(¹²⁰) V. G. Cianferotti, *Il pensiero giuridico di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980. G. Cianferotti, *La crisi dello Stato liberale nella giuspubblicistica italiana del primo Novecento*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori, 1986, pp. 157-172. Cfr. M. Fioravanti, *Alle origini di una disciplina giuridica: la giuspubblicistica italiana e le sue prime riviste (1891-1903)*, in *Quad. fior.*, 16, 1987, pp. 209 ss. F. Tessitore, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè,

L'analisi degli 'attori' è stata quindi utilizzata come sussidio allo studio delle possibili chiavi interpretative, da un lato, su quali fossero «i valori, le norme e le regole del gioco che determinano il funzionamento delle strutture di autorità in cui agi[rono] i soggetti politici», dall'altro, «sui rapporti tra individuo ed autorità e la loro estensione»⁽¹²¹⁾. Rifacendosi in questo ad una chiara ed autorevole tradizione, la volontà è stata quella di far emergere le norme in grado di dare "identità" all'ordinamento concretizzandone il "progetto ordinante"⁽¹²²⁾.

Al fine di evitare i rischi di quel che potrebbe essere definito come l'avvento di un "presente permanente"⁽¹²³⁾ si pongono quindi come non

1988. F. Lanchester, *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994. F. Lanchester, *I giuspubblicisti tra storia e politica*, Torino, Giappichelli, 1998. M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in Id, *La Scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 657 ss. F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Bari, Laterza, 2004. Per una definizione sociologica del ceto dei giuristi si v. P. Costa, *Lo Stato immaginario*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 5. Dalla comparazione delle diverse posizioni espresse dagli autori richiamati in nota è possibile rilevare come tutte siano accomunate dalla volontà offrire un disegno particolareggiato del legame tra diritto e cultura. Prescindendo dagli stessi ambiti disciplinari compresi nella dizione "giuspubblicistica", la questione dirimente è rappresentata dal fatto che, con questa, si sia cercato di descrivere una versione del diritto costruita da una élite intellettuale, specializzatasi a cavallo tra il XIX ed il XX secolo, in funzione della creazione di modelli di pensiero, di argomentazione e di comunicazione in grado d'esser dominanti all'interno delle istituzioni accademiche europee. Le idee costituzionali ed i movimenti del XVII e XIX secolo, trovarono una loro sintesi in istituzioni e concetti che le rivoluzioni della c.d. "primavera dei popoli" furono in grado di diffondere in tutto il vecchio continente, sviluppando nuove discipline, come la dottrina generale dello Stato ed il diritto amministrativo, uno "schema canonico di costituzioni scritte", ed numerose concordanze e reciproche influenze con il processo di codificazione del Diritto civile; il risultato fu la nascita di una comunità e di una scienza giuridica europea, con cui, anche le nuove branche del diritto dell'economia e del lavoro, dovettero confrontarsi. C. Schmitt, *La condizione della scienza giuridica europea*, cit., p. 17.

⁽¹²¹⁾ F. Lanchester, *I giuspubblicisti tra storia e politica*. cit., p. 2.

⁽¹²²⁾ A. Barbera, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*. in *Una e indivisibile*, Milano, Giuffrè, 2007, nota 2, p. 11.

⁽¹²³⁾ In nota si propongono le seguenti letture, in quanto ritenute, nelle more di un utilizzo realmente intelligibile della 'arena politica' offerta dalla rete come potenziale strumento di democratizzazione, esplicative di come appaia innegabile per lo scrivente il fatto che i diritti d'autore sulle reti di comunicazione elettroniche abbiano una funzione politica sia nella formazione del corpo elettorale che della stessa pubblica opinione. Questione forse divergente dalle finalità dello scritto, essa è riassumibile icasticamente nelle perplessità legate al come, la socializzazione di contenuti attraverso questi nuovi canali, *latiore via ad pontem strata*, da mezzo di finalità tanto importanti, rischi di trasformarsi in una promessa mancata se non supportata da adeguate basi che ne garantiscano, delimitandola e razionalizzandola, l'efficacia; definirne l'oggetto sarebbe la condizione per il superamento del suo attuale stato di ibrido, tra l'essere un abulico 'archivio' dell'esistente, ed l'aspirazione ad divenire un 'enciclopedia' per il futuro. Alla domanda su cosa resti della libertà di stampa quando in un paese tutte le tipografie dovessero appartenere ad un solo proprietario, sembrerebbero oggi sommarsi i dubbi sulla possibilità di una vera conoscenza, se questa è ottenuta unicamente tramite l'accesso ad una biblioteca ormai 'smaterializzata', la rete, in cui, non solo manchino gli 'scaffali', ma nella quale i suoi stessi 'volumi' non siano in grado di offrire la possibilità di identificare il contesto da cui è emerso il

derogabili e necessarie le comparazioni con il nostro passato, sia nel campo del diritto che della storia costituzionale.

loro contenuto, non esistendo certezze sull'identità degli autori. Sulla libera dialettica delle idee, e di come lo Stato democratico non solo consenta la critica delle istituzioni vigenti, ma che da questa tragga alimento per assicurare l'adeguamento delle stesse ai mutamenti intervenuti nella coscienza nazionale si v. C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 18 ss. H. D. Lasswell, A. Kaplan, *Politica e società: uno schema concettuale per la ricerca politica*, Milano, Etas Kompass, 1969. P. Farneti, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971, pp. 21-27. CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 22 dicembre 1972, n. 199. Sulle "promesse mancate" della rete e sui rischi di un "presente permanente" si v. E. J. Hobsbawm, *Il Secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1999, p. 13. G. Barone, *Il presente permanente perché viviamo senza storia*, in *Limes*, 2/2009. V. F. Lanchester, *Rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, cit.. D. Cofrancesco, *Quello che non comprendono i dottor Stranamore della e-democracy*, *Ibidem*. A. Casu, *Le biblioteche parlamentari funzione politica e politiche culturali*, Intervento alla 25° pre-conferenza della sezione IFLA dei Servizi bibliotecari e di ricerca parlamentari *Informazione digitale per la democrazia: gestione, accesso, conservazione*, 19 agosto 2009, Roma, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.parlamento.it/>. Riguardo a come i sondaggi, riguardanti, ad esempio, la 'percezione' più o meno condivisa di eventi caratterizzati dal forte impatto emotivo, o di quanto l'adozione di una priorità nell'agenda di governo sia auspicabile (gerarchia dei problemi), o quanto l'azione dello stesso abbia adempiuto al termine di una legislatura ai suoi impegni programmatici, possano essere in grado di indebolire le stesse strutture di partecipazione delle formazioni di partito e l'incisività delle garanzie, da essi poste, influenzando in questo modo negativamente il reggimento politico, «caratterizzato da strutture e controlli parlamentari, e da un pluralismo liberale della rappresentanza» e favorendo il suo scivolamento verso l'oligarchia ed il plebiscitarismo si v. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969⁸, I, pp. 145. Trattando il problema dei presupposti per la funzionalità dell'opinione pubblica, necessario "freno" all'esercizio del potere "direttivo" dello Stato, Egli, più di quaranta anni fa, pur ammettendo l'esigenza di "principi semplici ed incontestabili", mediante i quali i cittadini potessero essere in grado "di comparare i propri agli atti dei poteri legislativo ed esecutivo" (i c.d. poteri 'attivi'), già ammoniva come, considerando il fenomeno sotto l'aspetto della "costituzione materiale", apparisse chiaro che i gradi di efficienza dei differenti «movimenti di opinione» fossero comunque sempre tendenzialmente condizionati dall'azione dei "ceti dominanti", i quali, «disponendo dei necessari mezzi, sono in grado di influenzar[i], ed indirizzar[i], in maniera determinante verso le direzioni più convenienti alla soddisfazione dei loro interessi». Cfr. V. Packard, *I persuasori occulti*, Torino, Einaudi, 1958.

CAPITOLO II

1848-1860 LA NASCITA DELLA CARTA ALBERTINA E LE SUE MODIFICHE

Sommario: II. 1. Tendenze e caratteri nella storia costituzionale italiana del periodo statutario. – II.2. Corsi e ricorsi storici: la questione costituzionale e la Carta albertina. – II. 3. (*Segue*) le modifiche della Carta albertina.

II.1 Tendenze e caratteri nella storia costituzionale italiana del periodo statutario

In dottrina è opinione ampiamente condivisa che l'antica ed approfondita tematica delle "rotture della Costituzione" ritorni d'attualità ogni qualvolta si riapra la discussione su quali possibili riforme apportare alla stessa ⁽¹⁾. Da questa, una ulteriore constatazione, derivante dal voler calare questa tematica all'interno di quella che può essere considerata essere la base dell'ordinamento vigente: la Forma di Stato repubblicana. Quando questo avviene, solitamente, se ne cercano degli sviluppi utilizzando un punto di partenza ben preciso: tutto quello che potrebbe essere considerato come ultroneo al dato che vuole, l'articolo 139 della Costituzione, avere il significato ed il contenuto positivo di limite formale; inderogabile da qualsiasi attività di revisione.

L'importanza della determinazione dei contenuti della "forma repubblicana" è stata, quindi, tradizionalmente posta come centrale nello studio di questa tematica. Centralità che, ad esempio, portò Giuseppe Volpe nel suo commento all'articolo a ciò dedicato ⁽²⁾, ad intendere questi contenuti in maniera funzionale all'assunto che vuole la Forma di Stato essere «un

⁽¹⁾ Calando queste considerazioni nel presente, riguardo al processo che ha portato nella XVII legislatura alle attuali proposte di modifica alla II parte della Costituzione italiana, proposte la cui verifica, tramite referendum confermativo ex art. 138 Cost., è ancora in corso di svolgimento nel momento in cui queste pagine sono state scritte, nel confronto fra "prassi" e "diritto" si ritiene rilevante evidenziare come «Prassi sta a denotare che, nelle decisioni e nei provvedimenti per casi concreti, in misura più o meno estesa, tendono a determinarsi regole effettive, le quali regole effettive divergono dalla previsione astratta delle enunciazioni formali. Tanto avviene massimamente per il diritto costituzionale, ove la divergenza tra prassi e costituzione documentale, può anche risultare notevole. La preminenza della pratica sulla previsione testuale poi può toccare gli estremi nei periodi di transizione» P. G. Grasso, *La nozione di «catastrofe» e la «decadenza» della Repubblica italiana. Riflessioni sullo stato delle istituzioni suggerite dalle pagine di Italo Mancini*, in *Diritto e cultura*, n. 2/1996, p. 95; a riguardo, si v. inoltre, più recentemente, Id., D. Castellano, *Considerazioni brevi sulla riforma della Costituzione promossa dal Governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2016. Per quanto riguarda i due opposti schieramenti di *vademecum*, pro o contro la riforma, si v. i recenti: G. Craniz, C. Fusaro, *Aggiornare la Costituzione*, Roma, Donzelli, 2016; G. Zagrebelsky, *Loro diranno, noi diciamo*, F. Pallante, Roma-Bari, Laterza, 2016.

⁽²⁾ G. Volpe, *Commento all'art. 139*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna, Roma, N. Zanichelli, Soc. ed. del Foro italiano, 1981, XXXVI, p. 748.

elemento costante del regime o della costituzione materiale [in quanto] rivedere la forma repubblicana [comporterebbe necessariamente] dar vita ad un fatto rivoluzionario, ad un colpo di stato, sia esso attuato con mezzi e modi pacifici o violenti, legali o illegali»⁽³⁾.

Sebbene differenti impostazioni possono indurre a sottovalutare questo elemento⁽⁴⁾, si ritiene, viceversa, che una tale operazione in questo scritto risulti, date le specificità dell'esperienza costituzionale italiana, non idonea alle sue finalità. Non convincono, soprattutto, le seguenti considerazioni. La prima che vorrebbe, nell'attività di classificazione delle possibili varietà costituzionali, la netta contrapposizione tra costituzione ottriata e votata⁽⁵⁾. A riguardo, risultano significative le considerazioni recentemente espresse da studiosi come Pombeni, per le quali l'Italia sia stata «fondata su una base giuridico-politica superiore alla Costituente ... i plebisciti»⁽⁶⁾; considerazioni rese possibili proprio dal non voler considerare la categoria come tralaticciamente mantenuta, ma, potenzialmente soggetta a differenti interpretazioni. E questo, nonostante la sua inutilizzabilità in contesti differenti da quelli rappresentati dal passaggio dall'assolutismo monarchico alla democrazia parlamentare⁽⁷⁾. Inoltre, a non convincere sono le affermazioni, per le quali, il concetto possa essere completamente riassunto

⁽³⁾ G. Volpe, *Commento all'art. 139*, cit., p. 742.

⁽⁴⁾ Si v., tra molti, P. Biscaretti di Ruffia, *Sui limiti della revisione costituzionale*, in *Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania*, 3, 1948, pp. 122-172.

⁽⁵⁾ Per un illustre precedente a queste considerazioni si v. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969⁸, I, p. 67. Lo stesso, nella descrizione dei differenti processi costituenti in maniera esplicita come «organo costituente [possa] essere anche il popolo che intervenga in modo diretto a rendere operante una costituzione da altri predisposta e poi sottoposta alla sua approvazione». Questo, difatti, rappresenterebbe una delle modalità con cui il “cordone ombelicale” che unisce lo Stato *in fieri* allo Stato che ne ha proposto il sorgere (il cd. “Stato gestante”) può essere reciso. Gli stessi concetti costituzione ottriata e votata verrebbero quindi intesi in base al loro valore relazionale; assumendo questi «significato in quanto si proceda alla valutazione della giuridicità dal punto di vista di un altro ordinamento», *Ibidem*. In questa casistica, ulteriore caso è invece rappresentato dai cd. “governi rivoluzionari illegittimi”, governi “di fatto” ma non “di diritto”, si v. G. Amato, voce *Governo di fatto*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1970, XIX, pp. 711-726.

⁽⁶⁾ P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, nota 44, p. 40.

⁽⁷⁾ Questa distinzione servirebbe «perciò principalmente per lo studio della storia costituzionale» A. Pizzorusso, *Art. 138*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna, Roma, Zanichelli, Società editrice del Foro italiano, 1981, XXXVI, p. 707.

dalla mera «elettività e temporaneità della carica di Capo dello stato»⁽⁸⁾.

Se, da un lato, il rischio è rappresentato dalla mancanza di profondità nell'analisi, dall'altro, la certezza è che in questo modo del fenomeno si offre unicamente una parziale visione.

Difatti, «la forma repubblicana venne introdotta dal popolo anteriormente alla Costituzione attraverso l'apposito referendum istituzionale previsto dal d.l.lgt. 16 marzo 1946, n. 98 (art. I), il cui esito ha rappresentato un limite vincolante insuperabile per la stessa Assemblea Costituente. (...) Da questa premessa (...) l'esatta convinzione che i caratteri e i significati della forma repubblicana scelta dal popolo nel 1946 possono e debbono essere determinati nell'ambito dell'ordinamento costituzionale provvisorio, in cui quella scelta si manifestò. In tale ordinamento la svolta fondamentale sotto il profilo istituzionale si determinò, prima ancora che attraverso il referendum, mediante l'approvazione dell'art. 1 I comma, del d.l.lgt. n. 151/1944, e dell'art. 1 d.l.lgt. n. 98/1946. In forza di queste norme, infatti, ogni decisione relativa al futuro ordinamento dello Stato veniva affidata alla collettività popolare, e, di conseguenza, il principio democratico sostituiva totalmente quello monarchico come elemento primario del sistema costituzionale»⁽⁹⁾.

Dalle precedenti considerazioni si crede possa derivare l'importanza, nella ricostruzione di questi dati, del significato storico e dei contenuti peculiari della Repubblica italiana (le cui origini, si ritengono, altrettanto peculiari ed irripetibili)⁽¹⁰⁾.

Particolarità nelle modalità della sua emersione che, proprio per lo specifico tema di questo scritto, appaiono importanti per la loro capacità di offrire una diversa connotazione di Costituzione

⁽⁸⁾ G. Volpe, *Commento all'art. 139*, cit., p. 742.

⁽⁹⁾ «Istituendo una forma di governo monista fondata esclusivamente sulla sovranità popolare (la Repubblica) in sostituzione della forma dualista (Monarchia), caratterizzata dalla presenza di due centri di potere separati, il popolo ed il suo sovrano» G. Volpe, *Commento all'art. 139*, cit., p. 744. La lunga citazione riporta un brano a p. 743 dello stesso.

⁽¹⁰⁾ «Se non si intendono esattamente la natura della realtà giuridica e la funzione della logica per la conoscenza ed attuazione della realtà stessa, realtà e logica divengono Scilla e Cariddi. Scogliere fatali contro cui può far naufragio la navicella del diritto se, dirottando verso l'una o verso l'altra, abbandona la sua rotta (...) Di qua e di là dallo stretto (...) v'è il mare aperto. Questo mare si chiama politica». V. Gueli, *Realtà e logica nel diritto. La common law e la nostra scienza giuridica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, IV, pp. 375-376.

materiale. Alle tradizionali concezioni che la vedono come, o, l'insieme delle norme di indirizzo costituzionale, o, l'insieme delle norme che rappresentano uno strumento ermeneutico per la comprensione delle strutture portanti dell'impianto programmatico, immaginato come caratteristico di una nuova fase politica, queste sono, difatti, in grado di affiancarne una nuova. Per la stessa, la Costituzione materiale atterrebbe alle norme "materiali" del testo, non a quelle strumentali; difatti, se le seconde tutelano un *iter* di produzioni di accordi, le prime garantiscono la base del contenuto che quegli stessi accordi possono assumere.

Da questa affermazione la conseguenza per la quale, il rischio che si corre nel trattare discorsi che dovessero venirsi a concentrare principalmente su vicende legate alla storia del potere in Italia, darebbe agli stessi, pur possedendo una veste giuridica, di fatto, una natura ibrida. Sebbene la definizione del concetto giuridico di questo fenomeno dovrebbe imporre come, in questa attività, si debbano prediligere i profili della teoria costituzionale in grado garantirne la sua producibilità, si è quindi dovuto trovare necessariamente spazio anche impostazioni concettualistiche e dogmatiche, incentrate, non solo sulle invarianze e sui problemi propri delle assemblee costituenti, ma su i differenti risultati che le stesse sono potenzialmente in grado di ottenere. Proprio per la particolarità dell'oggetto, e, per l'autorevolezza degli autori che, nel recente passato, di queste diverse impostazioni furono artefici, la commistione dei due differenti elementi, ovvero, dello studio del "potere costituente" e del "fatto costituente" ⁽¹¹⁾, non rappresenta difatti solo un paradosso, o un'opportunità di arricchimento, ma un'ineludibile condizione.

Soprattutto nello studio degli organi costituzionali risulta evidente come, qualora se ne vogliano indagare non solo concetto e funzioni, attraverso una comparazione sincronica, ma anche possibili linee evolutive, le stesse debbano essere ricercate attraverso una comparazione diacronica; comparazione possibile prendendo in considerazione le loro "radici". Comparazione la

⁽¹¹⁾ Rispettivamente: C. Mortati, *La Costituente*, Roma, Darsena, 1945; M. S. Giannini, *Le costituenti nella storia*, pubblicazione recentemente ristampata sul n. 2/2014 della *Riv. trim. dir. pubbl.*, pp. 427-444, dello stesso autore cfr. *L'Assemblea costituente*, in *Bollettino dell'Istituto di Studi Socialisti*, n. 1/1945, ora in Id., *Scritti (1939-1948)*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 599-603.

cui utilità si ritiene, in questa sede, sia duplice. Da un lato, quella di offrire un possibile parallelo con i movimenti che, già negli anni Settanta del secolo XX, hanno portato all'emersione di «orientamenti tendenti a ricavare dalla norma [dell'art. 139 Cost.]... letta in connessione con l'art. 1, un articolato nucleo di principi ed istituti considerati coessenziali alla forma repubblicana e, pertanto, qualificati dal suo grado di immutabilità»⁽¹²⁾. E, quella d'essere in grado di identificare le “ipoteche” gravanti non solo sullo Statuto e sulla sua evoluzione, ma, ugualmente, sulle parti dell'ordinamento repubblicano, a questo direttamente riconducibili⁽¹³⁾. Riguardo a questo ultimo punto, sono state prese in considerazione, quelle che possono essere definite come le cause dell'apparire in Italia nel secolo XIX di un modello di costituzionalismo definito convenzionalmente come *debole*. Modello apparso: per le condizioni che vogliono il tema dell'unità nazionale tradizionalmente considerato come assorbente rispetto a quelli rappresentati delle richieste di progressiva espansione dei diritti civili e politici; per l'esistenza di una cultura politica liberale definibile come “difensiva”; per la persistenza all'interno della stessa cultura politica di elementi, i quali, possono essere definiti come di liberalismo paternalistico e di populismo basato prevalentemente sul mero clientelismo⁽¹⁴⁾. In questa attività si è, inoltre, tentato di ponderare i precedenti elementi con la constatazione, per la quale, lo Statuto sarebbe stato contraddistinto dalla convivenza al suo interno di due “anime”. Al momento della sua nascita, difatti, possono essere distinti due elementi costitutivi anche se fra loro estremamente eterogenei, rispettivamente, per quanto attiene la Forma di Governo, l'*onnipotenza parlamentare* derivante dal modello francese⁽¹⁵⁾,

⁽¹²⁾ *Ibidem*.

⁽¹³⁾ Si v. G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, Bologna, il Mulino, 2011. Cfr. M. S. Giannini, *Lo Statuto albertino e la Costituzione italiana*, in *Lo Statuto albertino*, a cura di C. A. Jemolo e M. S. Giannini, Firenze, Sansoni, 1946, ora in M. S. Giannini, *Scritti (1939-1948)*, Milano, Giuffrè, 2002, II, pp. 671-708.

⁽¹⁴⁾ G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, cit., pp. 18 ss. Soprattutto per quanto riguarda questo ultimo punto l'A. evidenzia come dallo stesso siano derivate la formazione di «due circuiti politici ben differenziati: quello della politica nazionale e quello della politica locale», p. 21.

⁽¹⁵⁾ Cfr. il seguente paragone operato da Giuseppe Zanardelli tra l'esperienza costituzionale francese e quella italiana «Vissuto invece il nostro Parlamento durante questi lunghi due anni, in giorni di pace, ma all'indomani di lotte che avevano

e, data la sua capacità meramente ricognitiva e non costitutiva della comunità politica ad esso sottesa, per quanto attiene alla forma di Stato, la sua *flessibilità*, derivata da quello anglosassone⁽¹⁶⁾. Da ciò, il dato che vuole come in esso convissero due tendenze. Una definibile come *virtuosa*, per la quale, il vantaggio derivato dall'essere stato in grado di utilizzare, in base alle diverse esigenze, gli aspetti positivi dei due summenzionati modelli, lo portò a godere di un'ampia capacità di adattamento⁽¹⁷⁾. L'altra, *degenerativa*, per la quale, esso fu affetto dall'incapacità di evolversi in un sistema stabile, non giungendo

suscitato tutte le energie e tutti gli entusiasmi di una grande risurrezione nazionale, questa assemblea di un popolo la prima volta libero e unito, diveniva una specie di Costituente italiana, le era affidato tutto quell'ordinamento civile e militare in cui, più che ne' pochi articoli di un patto sempre docile e flessibilissimo, si adempie e concretasi la libertà, la potenza, la vita interna ed esteriore di una nazione» G. Zanardelli, *Studi sulla sessione parlamentare 1861-1862*, Brescia, Tip. Apollonio, 1863, pp. 2 ss.

⁽¹⁶⁾ G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, cit., p. 83. Rileva evidenziare come una delle conseguenze di questa commistione possa essere identificata nella periodica e parziale adozione del modello tedesco di cancellierato, nel quale, il Primo Ministro risultava responsabile unicamente nei confronti del Sovrano e non dell'intera Assemblea. Predisposizione che può trovare un esempio nel fatto che, sia nella rivoluzione metodologica orlandiana, sia nelle riflessioni ad essa eterogenea che impegnarono la giuspubblicista nazionale nel tornante rappresentato dalla metà degli anni Ottanta del secolo diciannovesimo, non venne concesso molto alle riflessioni operate al di fuori dell'esperienza guglielmina. Non volendo comunque figurare la dottrina giuridica rappresentata da questa "scuola" come un monolite in grado di totalizzare la riflessione giuridica dell'intero periodo, è possibile quindi scorgere come da un comune entroterra culturale, caratterizzato dall'attenzione al governo monarchico-costituzionale guglielmino, si fosse giunti anche a diversi ed apparente opposti approdi. Riguardo all'instaurazione della fiducia tra Parlamento e Governo, nel quadro del diritto comparato di quegli anni, non è possibile non citare il Galizia, per il quale «rispetto al regime parlamentare quelle tesi [ed in ciò ci si rifaceva alle posizioni, rispettivamente: di Vincenzo Miceli in *La crisi del Gabinetto* (Milano, Società Editrice Libreria, 1904); di Giorgio Arcoleo in *Il Gabinetto nei governi parlamentari* (Napoli, Nicola Jovene, 1881)] che partendo dalla prassi del cosiddetto sincero esperimento e centrando l'attenzione sulla responsabilità politica tendono a considerare la formazione del Gabinetto come staccata da un effettivo assenso parlamentare *a priori* (corsivo dell'A.) ed a guardare alla fiducia quale un'adesione che viene sviluppandosi solo in modo empirico, attraverso azioni e reazioni successive e graduali, senza una effettiva coordinazione. Bisogna invece tener presente che dopo il *Reform Act* (corsivo dell'A.) del 1832, a causa della mutata situazione, la Corona non poteva ormai prescindere dal fatto che "l'esistenza del gabinetto era strettamente condizionata dalla Camera dei Comuni" [la citazione riportata è tratta da J. P. Mackintosh, *The British Cabinet*, London, Stevens, 1968, p. 167]» M. Galizia, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1968, XVII, p. 394.

⁽¹⁷⁾ Tale dal poter essere identificata come una "costituzione aperta", un documento i cui contenuti reali, basandosi su quello che può essere definito come *gradualismo costituzionale*, non vennero, quindi, al momento della sua redazione, fissati. Si v. G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, cit., pp. 79 ss.

mai «ad un equilibrio definitivo dei rapporti costituzionali tra Parlamento e Governo»⁽¹⁸⁾, e, soprattutto, ad una condivisa legalità costituzionale, vincolante tutti i pubblici poteri⁽¹⁹⁾. Per fare ciò, si è ritenuto opportuno offrire inizialmente una breve ricostruzione del contesto all'interno del quale il “passaggio” richiamato all'inizio di questo paragrafo avvenne⁽²⁰⁾, per poi passare, retrocedendo in questo di quasi cento anni, alla descrizione del processo di unificazione del nascente Stato. Prima iniziarne la descrizione, che nella sua prosecuzione seguirà un andamento strettamente diacronico, si ritiene quindi utile il compiere un iniziale “salto in avanti” nella sua trama evolutiva.

⁽¹⁸⁾ *Ibidem*. Esempi di ciò sono riscontrabili nell'incapacità: dei Governi di poter godere della fiducia incondizionata del Parlamento e dell'opinione pubblica; di pervenire alla formazione di una maggioranza sicura o puntualmente definibile; di ottenere coalizioni disciplinate; di sottrarsi alle influenze della Corona, o, di gruppi e fazioni esterni al Parlamenti. Incapacità, la cui causa principale era imputabile all'agire nella storia dello Statuto di due meccanismi nei processi di formazione degli Esecutivi: la designazione degli stessi, che dipendeva dal Capo dello Stato; la loro permanenza e durata, che dipendeva sia dal Capo dello Stato che dall'Assemblea.

⁽¹⁹⁾ G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, cit., p. 81.

⁽²⁰⁾ La presente ricostruzione è stata operata sulla base degli atti riportati e della cronologia operata da: Servizio Studi della Camera dei deputati, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Schede di sintesi sulla legge costituzionale n. 1/1997, on-line su: <http://www.camera.it/>; Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente. Problemi costituzionali organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, 1946, II, pp. XXXI-XXXII; *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della Carta costituzionale* (a cura di Fondazione Pietro Nenni), Scandicci, La Nuova Italia, 1995; B. P. Boschese, *Enciclopedia della seconda guerra mondiale*, Milano, A. Mondadori, 1983; C. Decaro, *Le due costituzioni provvisorie (1943-1948)*, in *Il Filangeri. Quaderno 2005*; D. W. Ellwood, *L'alleato nemico. La politica dell'occupazione anglo-americana in Italia 1943-1945*, Milano, Feltrinelli, 1977, pp. 217 ss.; F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 117 ss.; P. Pombeni, *Partiti e sistemi di partiti nella storia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 505 ss.

II.2 Corsi e ricorsi storici: la questione costituzionale e la Carta albertina

1. La transizione istituzionale, avvenuta fra il 1943-1946, può essere definita come una ristrutturazione endogena pluralistica-condizionata dell'ordinamento ⁽²¹⁾, e può essere convenzionalmente fatta iniziare con il R.D.L. del 2 agosto 1943 n. 705. Con questo venne difatti sancito lo scioglimento dell'istituto maggiormente rappresentativo della cesura operata dal regime rispetto al precedente modello costituzionale, quello della *Camera dei fasci e delle corporazioni*. All'interno dello stesso atto normativo venne, inoltre, stabilito come entro quattro mesi dal termine della guerra si sarebbero dovute svolgere delle elezioni per la nuova Camera dei Deputati. Nella stessa giornata verranno sciolti il PNF ed il Gran Consiglio del fascismo ⁽²²⁾. Sempre in settembre, saranno, invece, gli avvenimenti succedutisi nei principali teatri bellici italiani a dettare necessariamente le tappe di questa ricostruzione. Il 3 a Cassibile (SR), il generale Castellano firmò l'armistizio per l'Italia (il c.d. armistizio corto); atto che per gli alleati venne invece firmato dal generale Bedell-Smith. Al momento della sua stipula era presente anche Eisenhower, essendo stato indicato comandante supremo delle

⁽²¹⁾ Si ricorda come, quello che fino al 1943 era sicuramente definibile come Costituzione italiana, lo Statuto albertino, venisse usualmente ascritto al tipo delle Costituzioni flessibili, ed era formata dallo Statuto del Regno di Sardegna e «da un complesso di altre leggi, che non sempre rispettavano la Carta Albertina, che venne man mano integrata dalle norme successive o dalla prassi». La citazione è tratta da: E. Lodolini, *La illegittimità del Governo Badoglio. Storia costituzionale del "quinquennio rivoluzionario" (25 luglio 1943 – 1 gennaio 1948)*, Milano, Gastaldi, 1953, pp. 13 ss. Ora in E. Lodolini, *La illegittimità del Governo Badoglio. Storia costituzionale del "quinquennio rivoluzionario" (25 luglio 1943–1 gennaio 1948)*, Genova, Associazione culturale Italia storica, 2011 (2 ed. riveduta ed aumentata). Riguardo al concetto di flessibilità della costituzione si v. J. Bryce, *Flexible and Rigid Constitutions*, in *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, Clarendon, 1901, I, p. 154. Per un inquadramento dell'opera v. la *Presentazione* di A. Pace all'ed. it. di Bryce, *Costituzioni flessibili e rigide*, a cura di A. Pace, Milano, Giuffrè, 1998, pp. V ss. Cfr. L. Rossi, *La "elasticità" dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940, I, pp. 25-43; F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 5 ss.

⁽²²⁾ Si v.: il R.D.L. 2 agosto 1943 n. 704 pubblicato su *Gazzetta ufficiale del regno d'Italia n. 180 del 5 agosto 1943*. Scioglimento del PNF; il R.D.L. 2 agosto 1943 n. 705 pubblicato su *Gazzetta ufficiale del regno d'Italia n. 180 del 5 agosto 1943*. Scioglimento della Camera dei fasci e delle corporazioni; il R.D.L. 2 agosto 1943 n. 706 pubblicato su *Gazzetta ufficiale del regno d'Italia n. 180 del 5 agosto 1943*. Scioglimento del Gran Consiglio del fascismo. Fonte: <http://augusto.digitpa.gov.it/>.

forze alleate in Europa durante la Conferenza svoltasi a Casablanca dal 14 al 24 gennaio del 1943. L'armistizio sancì, in questo modo ufficialmente, la resa incondizionata dell'Italia alle potenze alleate. Nonostante questo, solo l'8 settembre, il Presidente del Consiglio dei Ministri e Capo del Governo, il generale Pietro Badoglio, ne proclamò l'entrata in vigore. Come prima conseguenza di quest'atto, il 9 settembre, le truppe alleate sbarcarono a Salerno e a Taranto ⁽²³⁾. Contestualmente il Re ed il Governo fuggirono da Roma a Pescara, dove si imbarcheranno per Brindisi. Nonostante Badoglio avesse, dopo la proclamazione della legge marziale, vietato la costituzione di qualsiasi partito politico durante tutta la durata della guerra, le forze politiche non fasciste si riunirono in un Comitato di liberazione nazionale (CLN). Infine, il 29 settembre Badoglio ed Eisenhower firmarono a Malta, il c.d. "lungo armistizio". Dopo gli avvenimenti di settembre, il 13 ottobre, l'Italia potrà quindi partecipare alla guerra degli alleati contro la Germania, assumendo in questo lo *status* di cobelligerante. Da questa condizione, il 27 marzo 1944, l'*impasse* dei rapporti tra partiti politici e monarchia venne risolto dall'arrivo in Italia di Palmiro Togliatti, che sbarcato a Napoli, dichiarò come la discussione sul passato andasse rinviata alla fine della guerra e che «ora si dove[sse] fare un forte governo transitorio coll'appoggio dei partiti di massa che gestisse la guerra in collaborazione con la struttura monarchica dello Stato» ⁽²⁴⁾. Questo evento assieme al riconoscimento da parte dell'URSS del primo Governo Badoglio venne denominato come la c.d. "svolta di Salerno" ⁽²⁵⁾. Significativo appaiono a tal proposito due

⁽²³⁾ B. P. Boschesi, *Enciclopedia della seconda guerra mondiale*, Milano, A. Mondadori, 1983, pp. 329 ss.

⁽²⁴⁾ P. Pombeni, *Partiti e sistemi di partiti nella storia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 507 ss.

⁽²⁵⁾ Il riferimento alla città campana deriva dal luogo dove avvenne il secondo incontro tra il Segretario generale del Ministero degli Esteri italiano ed il rappresentante URSS del Comitato consultivo di affiancamento alla commissione alleata di controllo (AMG) durante il quale venne raggiunto l'accordo per il rimpatrio del segretario del PCI Palmiro Togliatti. La AMG era una diretta derivazione della AMGOT (*Allied Military Government of Occupied Territories*), la quale, decisa durante la Conferenza di Casablanca del 14-24 gennaio 1943, cambiò la propria denominazione a seguito del riconoscimento del "Regno del Sud" e della mancata proclamazione del Governo militare alleato nelle quattro province pugliesi liberate dopo la conquista di Brindisi da parte delle truppe britanniche dell'11 settembre 1943. v. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 131.

discorsi. Quello tenuto il 22 febbraio 1944 dal Primo Ministro inglese Wilson Churchill alla Camera dei Comuni: il c.d. discorso della “Caffettiera” ⁽²⁶⁾, nel quale esplicitamente, in riferimento alla situazione italiana, venne auspicato come il Governo a-partitico rappresentato da Badoglio non venisse sostituito da un Governo espressione delle forze politiche presenti nel paese. Quello tenuto il 12 aprile durante un radio messaggio alla nazione, da Re Vittorio Emanuele III, nel quale venne annunciato che al momento della liberazione del paese avrebbe abdicato al trono facendo assumere la luogotenenza del regno al figlio Umberto di Savoia (c.d. “compromesso De Nicola”) ⁽²⁷⁾. Sempre in aprile, il 22 aprile nascerà il Secondo Governo Badoglio ⁽²⁸⁾. Questo Governo di unità nazionale sarà il primo in cui troveranno espressione tutti i partiti politici presenti all’interno del CLN. Da ciò, il mutamento della posizione del Primo ministro: da quella di “Capo del Governo” a “Primus inter pares” ⁽²⁹⁾. Tra le iniziative, già nel maggio 1944, si ritiene particolarmente significativa la proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri Badoglio, di una Commissione per la riforma della pubblica amministrazione. Commissione definita convenzionalmente come la “Prima Commissione Forti”. Nonostante la proposta di Badoglio la stessa venne istituita solo nell’ottobre dello stesso anno, dal Governo *pro-tempore* Bonomi ⁽³⁰⁾. Dipendente dalle sue funzioni dalla Presidenza del Consiglio fu costituita al fine di formulare proposte per la riforma dell’apparato burocratico «recuperando l’impostazione liberale della neutralità e dell’imparzialità nella pubblica amministrazione» ⁽³¹⁾ al termine dell’esperienza autoritaria. La Commissione proseguì i suoi lavori fino al maggio del 1946. Rileva evidenziare sin da subito come una seconda

⁽²⁶⁾ Il testo del discorso è disponibile su: <http://hansard.millbanksystems.com/>.

⁽²⁷⁾ C. Decaro, *Le due costituzioni provvisorie (1943-1948)*, in *Il Filangeri. Quaderno 2005*, p. 114.

⁽²⁸⁾ Per la composizione dello stesso si v. la scheda realizzata nella sezione storica del sito istituzionale del Senato della Repubblica su: <http://www.senato.it/>.

⁽²⁹⁾ G. Guarino, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1/1946, pp. 61-67; ristampato in G. Guarino, *Dalla Costituzione all’Unione Europea. Del fare diritto per cinquant’anni*, Napoli, Jovene, 1994, I, pp. 9-24. citazione ora contenuta in S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell’art. 49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 52.

⁽³⁰⁾ Per la composizione dello stesso si v. la scheda realizzata nella sezione storica del sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri: <http://www.governo.it/>.

⁽³¹⁾ G. Caravale, voce *Forti, Ugo*, in *DBI*, 49, Roma, Treccani, 1997.

Commissione di studi, la c.d. “Seconda Commissione Forti”, venne successivamente istituita nel settembre 1945, dal Ministro per la Costituente Pietro Nenni, con il medesimo fine; questa però si differenzierà dalla prima per le particolari del processo che porterà alla sua formazione, le quali verranno descritte nel proseguo di questo paragrafo, e per i criteri di designazione dei suoi membri. Nonostante le personalità coinvolte possedessero, sia nel 1944, che nel 1945, una comune provenienza all’interno delle Università italiane (significativo in questo senso è il contributo offerto dai docenti delle Facoltà giuridiche, politiche ed economiche dell’Università di Roma “La Sapienza”) solo nella “Seconda Commissione Forti”, la loro nomina avvenne ad opera dei partiti politici. Sempre durante il II Governo Badoglio, il 4 giugno 1944 la V armata statunitense comandata dal generale Clark riuscì ad entrare nella Capitale. Il giorno seguente, mentre tutta Roma viene occupata dagli anglo-americani, Vittorio Emanuele III nomina ufficialmente il figlio Umberto Luogotenente del Regno ⁽³²⁾. Le conseguenze di questi eventi porteranno il 9 giugno alle dimissioni del Governo. L’incarico della formazione del nuovo esecutivo andrà all’onorevole Ivanoe Bonomi, capo del comitato nazionale antifascista dopo il 25 luglio 1943 e dal settembre dello stesso anno membro di rilievo del comitato direttivo del CLN. Per dare un significato concreto a questi cambiamenti, il 12 giugno 1944 il giuramento di fedeltà del Governo si differenziò dalla tradizionale formula fino a quel momento utilizzata, essendo questa stata mondata da diretti riferimenti alla monarchia sabauda ed al precedente regime politico ⁽³³⁾. Al netto del precedente atto formale, per un primo

⁽³²⁾ Si v. il *R.D. del 5 giugno 1944 n. 140 pubblicato su Gazzetta ufficiale del regno d’Italia n. 34 del 6 giugno 1944*. Nomina di S.A.R. Umberto di Savoia, Principe di Piemonte, a Luogotenente generale del Re. La luogotenenza generale del 1944 presentò alcuni aspetti problematici che la differenziarono dalla sua ordinaria funzione di istituto di supplenza provvisoria e parziale del capo dello Stato, così come venne a concretizzarsi, tramite consuetudini costituzionali, nel corso della esperienza statutaria italiana. Il trasferimento dei poteri regi non fu temporaneo e non furono posti limiti all’azione del sostituto, il principe Umberto di Savoia. «Essa infatti era stata preceduta da una “irrevocabile rinuncia” all’esercizio dei poteri regi; il decreto istitutivo, inoltre disponeva il passaggio di tutti questi poteri, nessuno escluso, nelle mani del luogotenente generale del regno». I. Faso, voce *Luogotenenza*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1975, XXV, pp. 97 ss.

⁽³³⁾ *D.Lg.lt. del 3 luglio 1944 n. 164 pubblicato su Gazzetta ufficiale del regno d’Italia n. 42 del 1° agosto 1944 s.o.* Formula da usarsi nelle sentenze dell’autorità giudiziari e in tutti gli altri atti che devono essere intitolati in nome del Re.

cambiamento sostanziale si dovrà però attendere fino al 25 giugno 1944 con l’emanazione del Decreto Legge Luogotenenziale n. 151 ⁽³⁴⁾, la c.d. “prima Costituzione provvisoria”. Le disposizioni previste dal R.D.L del 2 agosto 1943, dati i richiamati eventi politici e bellici, non poterono difatti essere realizzate. Al fine di operare una completa revisione dell’intero assetto istituzionale, attraverso questo atto, venne stabilito che alla fine della guerra si sarebbe dovuta eleggere una Assemblea Costituente a suffragio universale diretto e segreto per scegliere una nuova forma di stato e preparare la nuova Carta costituzionale. Successivamente, il 5 aprile 1945, venne invece istituita con il Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 146 la Consulta nazionale con il compito di formulare pareri, obbligatori nelle materie del bilancio, delle imposte e delle leggi elettorali, e facoltativi su questioni generali e su provvedimenti legislativi del governo ⁽³⁵⁾. A raccogliere questo gravoso compito venne quindi chiamato, il 21 giugno 1945, il Governo Parri ⁽³⁶⁾. Durante la sua vigenza, con il D.lgt 31 luglio 1945 n. 435, approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 luglio 1945, venne a tal fine istituito un Ministero per la Costituente ⁽³⁷⁾. Come recitava l’art. 2 del D.lgt. n. 435 fu incaricato, «di preparare la convocazione dell’Assemblea costituente e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova costituzione che dovrà determinare l’aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale». Per la realizzazione di questo compito l’art. 5 del D.lgt. n. 435 demandava l’attività di studio a due differenti Commissioni: la prima, incaricata di formulare proposte riguardanti la riorganizzazione dello Stato, venne istituita il 21 novembre 1945, sotto la presidenza del docente di Diritto amministrativo dell’Università di Napoli, il Prof. Ugo Forti (la c.d. “Seconda Commissione Forti”); la seconda, i cui compiti di

⁽³⁴⁾ Il testo è disponibile on-line su: <http://www.parlalex.it/>.

⁽³⁵⁾ Per informazioni riguardanti la sua istituzione, il suo funzionamento, l’attività dei singoli consultori e gli schemi dei provvedimenti legislativi presentati alla Consulta nazionale dal 1945 al 1946 si v. Camera dei Deputati, *La Consulta nazionale 25 settembre 1945-1 giugno 1946*, Roma, Segretariato generale–ufficio studi legislativi, 1948. Il Regolamento di questo organo a carattere consultivo è reperibile al seguente indirizzo: <http://storia.camera.it/>.

⁽³⁶⁾ Per la composizione dello stesso si v. la scheda realizzata nella sezione storica del sito istituzionale della Camera dei Deputati: Fonte: <http://storia.camera.it/>.

⁽³⁷⁾ Si v. *MinervaWeb- Bimestrale della Biblioteca ‘Giovanni Spadolini’*, n. 3/2011. Pubblicazione disponibile online su: <http://www.senato.it/>.

studio attenero alla preparazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente ⁽³⁸⁾, venne istituita con Decreto ministeriale 31 agosto 1945 sotto la presidenza del Ministro per la Costituente Pietro Nenni. A riprova delle risultanze positive che il processo di transizione democratica allora in corso stava ottenendo, è possibile citare, come il 10 marzo 1946, dopo più di vent'anni, vennero tenute le prime libere elezioni (le ultime votazioni non plebiscitarie furono quelle del 1924). In questo modo fu possibile ricostruire le amministrazioni comunali su di una base elettiva ⁽³⁹⁾. Le elezioni furono indette il 7 gennaio 1946 con un Decreto Legislativo Luogotenenziale successivamente modificato all'interno della Commissione affari politici ed amministrativi della Consulta, e si tennero sino al 7 aprile. Ma, quello che può essere definito come il vero *turning point* di questo processo venne raggiunto il 16 marzo 1946, quando, il Presidente del Consiglio dei ministri De Gasperi (Primo Governo De Gasperi), emanò la c.d. "seconda costituzione provvisoria": il *Decreto Legislativo Luogotenenziale del 16 marzo 1946 n. 98*. La normativa precedente venne difatti integrata con disposizioni relative alla previsione di un referendum istituzionale per la definizione della forma di Stato (Monarchia – Repubblica). Nella stessa giornata con il Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 99 vengono fissate le norme per la elezione della Assemblea costituente da effettuarsi contestualmente alla tornata referendaria. La legge elettorale per l'elezione della costituente

⁽³⁸⁾ Le elezioni dell'Assemblea costituente si svolsero a suffragio universale, dopo che, con *Decreto Legislativo luogotenenziale 2 febbraio 1945, n. 23* (si v. <http://legislature.camera.it/>), fu concesso il voto alle donne. Il *Decreto Legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74*, stabilì che le elezioni avvenissero sulla base di un sistema proporzionale, fondato su collegi plurinominali a liste concorrenti. Si v. <http://storia.camera.it/>. Sul sito dell'Archivio storico della Camera dei Deputati (<http://archivio.camera.it/>) è possibile consultare il fascicolo contenente gli originali degli emendamenti, gli articoli aggiuntivi presentati allo schema della legge, ed i documenti di contestazione di alcuni aspetti del progetto, come ad esempio quelli relativi alla obbligatorietà del voto.

⁽³⁹⁾ Sul sito dell'Archivio storico della Camera dei Deputati (<http://archivio.camera.it/>) è possibile consultare il fascicolo contenente le carte relative alle modifiche introdotte al Decreto Legislativo Luogotenenziale del 7 gennaio 1946 dalla Commissione affari politici e amministrativi. Gli argomenti della discussione riguardarono: il diritto di voto da parte dei militari di truppa e delle forze di polizia; modificazioni ed aggiunte alle norme per la prima formazione delle liste elettorali; e modificazioni allo stesso schema del decreto; la richiesta di trasferimento del dibattito in Assemblea plenaria ed un'altra di assegnazione dell'esame del provvedimento alle Commissioni riunite affari politici e amministrativi e giustizia. (<http://archivio.camera.it/>).

verrà definita dal *Decreto Legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74* (sistema proporzionale – suddivisione del paese in 32 collegi elettorali per l’elezione di 573 deputati ⁽⁴⁰⁾). Le elezioni per l’Assemblea costituente ed il Referendum istituzionale si tennero quindi il 2 giugno 1946 ⁽⁴¹⁾. Nonostante il 9 maggio 1946 il Principe Umberto di Savoia, Luogotenente del Regno dal giugno 1944, venne nominato Re con il nome di Umberto II, lo stesso, all’indomani delle elezioni della Assemblea Costituente ⁽⁴²⁾ sarà costretto all’esilio dopo la proclamazione della Repubblica. Il 25 giugno l’Assemblea inizierà i suoi lavori concludendoli il 31 dicembre 1947. Nel periodo compreso tra il 1945 ed le elezioni del 1946 nessuno dei governi susseguitisi avrà una legittimazione ottenuta tramite elezioni politiche, di fatto, l’esecutivo nel periodo transitorio si resse senza le funzioni legislative, di controllo e di indirizzo politico assicurate dalle assemblee legislative. Si operò ricorrendo allo strumento dei decreti, in supplenza dell’ordinario procedimento legislativo, e la mancanza di maggioranza ed opposizione, elementi necessari di ogni sistema democratico, venne surrogata attraverso una rappresentanza paritetica all’interno della Consulta di tutti i partiti presenti all’interno del CLN e con la presenza di esponenti politici del periodo liberale democratico come Vittorio Emanuele Orlando, Francesco Nitti, Enrico De Nicola e Benedetto Croce ⁽⁴³⁾. Solo dopo le elezioni del giugno 1946 la guida del Governo venne affidata a De Gasperi (II, III, e IV Governo De Gasperi), in quanto segretario del partito di maggioranza relativa all’interno dell’assemblea. Nonostante la loro cruciale importanza storica, in questa specifica rassegna d’eventi rappresentano quindi delle semplici notazioni conclusive le date: del 1 gennaio 1948, nella

⁽⁴⁰⁾ Le elezioni non vennero effettuate nella provincia di Bolzano e nella circoscrizione Trieste-Venezia Giulia-Zara, i costituenti eletti furono dunque 556.

⁽⁴¹⁾ Per una completa ricostruzione dei suoi risultati si v. la relativa scheda su: <http://elezionistorico.interno.it/>.

⁽⁴²⁾ La Camera dei Deputati ha realizzato nel corso della XVI e della XVII Legislatura diversi siti didattici sulla Costituzione italiana e sulla sua nascita. Si segnalano in questa sede i seguenti indirizzi, ai quali, si rimanda per le informazioni relative alla elezione della Assemblea costituente e del Referendum istituzionale, alla formazione della Carta ed ai lavori di assemblea: <http://piattaformacostituzione.camera.it/>.

⁽⁴³⁾ La composizione della Consulta fu stabilita con Decreto Legislativo Luogotenenziale 30 aprile 1945, n. 168. I consultori, inizialmente nel numero di 304, non erano elettivi ed erano espressivi dei partiti del CLN, di organizzazioni sindacali e professionali, della classe politica prefascista. Si v.: <http://storia.camera.it/>.

quale dopo 18 mesi di lavori d'Aula la Costituzione della Repubblica italiana entra in vigore; del 18 aprile 1948, nella quale si svolsero le elezioni politiche per la prima legislatura della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Nella selezione dei candidati per la "seconda camera" particolare influenza ebbe sulle scelte operate dai partiti del c.d. "arco costituzionale", la III disposizione transitoria della Costituzione, in ossequio alla quale, al termine della consultazione elettorale il Presidente della Repubblica De Nicola provvide, affiancandoli ai 315 membri elettivi, a nominare con proprio Decreto 106 senatori, scegliendoli tra i Costituenti appartenenti a particolari categorie (tra cui ex membri del Senato del Regno d'Italia, deputati "aventiniani" ed condannati al carcere dal Tribunale speciale del regime fascista) ⁽⁴⁴⁾.

Al termine di questa ricostruzione preme inoltre evidenziare come, le strutture programmatiche della Costituzione che da questo percorso poterono emergere, al netto della considerazione, per la quale, nell'Assemblea costituente vennero al pettine non tanto contrapposizioni ideologiche, quanto, contrapposizioni di metodo fra «fautori del dirigismo governativo» e «difensori delle libertà delle assemblee rappresentative» ⁽⁴⁵⁾, furono realizzate grazie allo "spirito di umiltà minoritaria" nato dal "compromesso efficiente" tra le diverse correnti in essa presenti ⁽⁴⁶⁾.

Si ritiene opportuno affiancare queste considerazioni con la constatazione, per la quale, se il CLN riuscì a porsi come parte legittimata nella guerra civile allora in corso, questo fu possibile grazie a diverse ragioni; le quali, vedono tutte egualmente una loro *redde rationem* nella condizione per la quale, lo stesso, fu l'unico a porsi come reale obiettivo quello della liberazione del territorio nazionale dalle truppe straniere occupanti, realizzando in questo una continuità spirituale con gli stessi ideali che animarono i moti risorgimentali del secolo diciannovesimo ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁴⁾ Si v. <http://www.governo.it/>. Cfr. P. Feltrin, *Introduzione – La nascita della Repubblica*, in AA. VV., *L'Italia al voto: le elezioni politiche nella Repubblica*, a cura di L. Ricolfi, B. Loera, S. Testa, Torino, Utet, 2012, p. 23.

⁽⁴⁵⁾ P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 234.

⁽⁴⁶⁾ P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, cit., p. 147.

⁽⁴⁷⁾ Si v. in questo il commento offerto da Mortati delle conseguenze del D.L.igt. 5 ottobre 1944, n. 249 sull'assetto della legislazione nei territori liberati, in C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 90. Id., *Ispirazione democratica della*

2. Momento di palingenesi o soltanto periodo di riflessione necessaria affinché le strutture rappresentative dello Stato moderno non cadessero in desuetudine, il peculiare momento costituzionale, così come venne connotandosi all'interno della storia del nostro paese nel corso del degli anni Cinquanta del secolo diciannovesimo⁽⁴⁸⁾, rappresenta un significativo caso di studio in grado di offrire icastica figurazione delle due forze sociali che in quel determinato periodo storico raggiunsero mutuo accordo di collaborazione affinché, al pari di quanto avviene in un carro tra le sue ruote ed il terreno, potessero, l'una dare l'abbrivio con la sua spinta, e, l'altra con la resistenza offerta a quel moto, muoverne l'intera struttura⁽⁴⁹⁾.

Per una corretta comprensione di questa affermazione, per la quale, sebbene lo Statuto ebbe una cronica deficienza nella effettività delle norme giuridiche da esso proclamato, in esso sia

Costituzione, in AA. VV., *Il secondo Risorgimento. Nel decennale della Resistenza e del ritorno alla democrazia*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1955, ora in *Raccolta di scritti. Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1972, II, pp. 281-328. Cfr. A. Cerri, *Istituzioni di diritto pubblico. Casi materiali*, Milano, Giuffrè, 2009⁴, p. 42.

⁽⁴⁸⁾ «Esso [è] sorto con il nome di regno d'Italia, conferitogli con la legge 17 marzo 1861, n. 4761 [e] si è formato con la riunione dei territori dell'antico regno di Sardegna e di Piemonte alle provincie italiane, via via sottratte al dominio di stati stranieri e dinastie locali», C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969⁸, I, p. 75.

⁽⁴⁹⁾ Patria dalla complessa identità istituzionale, in Italia la questione della governabilità appare centrale in tutta la storia della nostra Nazione. Questo dilemma trova un'illustre precedente nelle riflessioni che già nel 1847 il cancelliere austriaco Metternich sintetizzava nel suo celebre paradigma. Il 12 Aprile del 1847, esattamente 9 mesi prima dall'inizio dei moti separatisti in Sicilia, movimenti indipendenti che diedero l'inizio al 1848, anno di rivoluzioni e rivolte, che avrebbero rappresentato quello che nella storia del nostro continente sarà l'irripetibile momento di liberazione e autodeterminazione collettiva, passata alla storia come "primavera dei popoli", il principe di Metternich-Winneburg, scriveva in un lettera destinata al conte Appony, ambasciatore d'Austria a Parigi, la celebre definizione dell'Italia come : «*Le mot 'Italie' est une dénomination géographique (...)*»; questa definizione sarà ripresa dallo stesso il 24 aprile di quello stesso anno, in una sua conversazione avuta con il Granduca di Toscana, durante la quale afferma che : «*Le mot d'Italie, comme celui de nationalité, sert, pour ainsi dire, de drapeau*». Italia come espressione geografica piuttosto che come dato ideologico culturale; la parola Italia che non designerebbe nulla di concreto ma soltanto una bandiera; questo a causa di un presupposto dato antropologico secondo il quale, per il cancelliere austriaco, gli italiani non avrebbero mai trovato una unità se non per brevi momenti a causa dell'endemica rivalità esistente tra ogni stato della penisola; rivalità che nasce dalla congenita incapacità della popolazione italiana di riuscire a comprendere il concetto di libertà, conoscendo essa solo la passione per il profitto individuale. All'idea che gli ideali liberali non avrebbero mai potuto prendere piede in Italia, si aggiungeva il pregiudizio etnocentrico che vedeva il nostro popolo né degno né capace di essere libero ed unito. F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, Carocci, 2007, p. 1.

possibile riscontrare la coincidenza tra fatto costituente ed esercizio di un potere costituente, grazie non solo ai diritti che lo stesso riuscì concretamente ad assicurare, ma, soprattutto a quelli che riuscì a far sviluppare grazie alle sue continue modifiche, non si ritiene necessario premettere a questa tesi una particolare *pars destruens*; i pregiudizi che prima di procedere in questo percorso argomentativo andrebbero rimossi sono noti e facilmente intuibili. Questi sono legati, principalmente, alle diverse possibili valutazioni che del ruolo della Casa Savoia nella storia d'Italia è possibile dare. In questa sede, il problema storico-politico dello sviluppo e dell'ampliamento territoriale dello Stato sabauda potrà essere quindi riassunto nella schematica ricostruzione delle cause di uno degli aspetti che di questi pregiudizi si ritiene essere l'origine: l'identificare la storia d'Italia con la stessa storia della dinastia di Casa Savoia. La prima di queste cause è riscontrabile nella concezione per la quale tutta la storia d'Italia vada vista unicamente sotto l'angolo visuale del Risorgimento, ovvero «nel trattare detta storia come semplice preparazione alla formazione di quella che fu detta la nuova o anche la terza Italia»⁽⁵⁰⁾. La seconda per la quale il Risorgimento debba essere identificato con la formazione dello Stato nazionale unitario, in generale, ed con lo Stato monarchico-sabauda, in particolare. La terza, momento di sintesi delle precedenti motivazioni, per la quale «la formazione dello Stato unitario si [debba identificare] e si esaurisc[a] con la politica e l'azione di casa Savoia»⁽⁵¹⁾, definibile come “interpretazione sabaudistica del Risorgimento”.

Nonostante ciò, alcune precisazioni sono necessarie:

a) Nota la possibile aleatorietà dell'utilizzo del termine in questione, al fine di semplificare senza banalizzare, è possibile affermare come la reciproca promessa stipulata in Italia tra classe borghese e monarchia⁽⁵²⁾, fece emergere quella che viene

⁽⁵⁰⁾ L. Salvatorelli, *Casa Savoia nella storia d'Italia*, V, “Quaderni liberi”, Roma, 1944, p. 3. Si ritiene possibile rinvenire un utile sussidio alla contestualizzazione storica di questo scritto nelle pagine del diario dell'avv. Guido Cassinelli, così come da lui raccolte nella sua opera, *Appunti sul 25 luglio 1943. Documenti di azione*, Roma, Edizioni S.A.P.P.I., 1944, spec. pp. 41 ss.

⁽⁵¹⁾ L. Salvatorelli, *Casa Savoia nella storia d'Italia*, cit., p. 4.

⁽⁵²⁾ Cfr. Il serrato dibattito con la tesi gramsciana sul Risorgimento come mancata rivoluzione agraria realizzata da Rosario Romeo in R. Romeo, *Risorgimento e*

convenzionalmente definita come la questione storica della “costituente” e del suo legame con la fondazione dello Stato italiano (⁵³).

b) Nonostante i bilanci sull’esperienza risorgimentale allora condotti dei tentativi di fornire risposte al deficit di legittimazione dello Stato sabauda e delle sue istituzioni monarchiche, anche dal punto di vista della avvenuta legittimazione del suo regime liberale ed oligarchico, non avessero dato esiti complessivamente concordi, se si considera anche questo come un *regime* riconducibile al comun denominatore dato dalla presenza di una “oligarchia di governo” e di una precisa “formula politica” (⁵⁴), è

capitalismo, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 12-13 e pp. 20-21. Riguardo alle premesse alla modernizzazione della vita economica del paese a metà del secolo XIX, ovvero «la conquista della libertà personale e della libera mobilità della mano d’opera rurale, la formazione di un moderno ordinamento giuridico, l’abbattimento degli ostacoli al commercio interno e degli impedimenti legali alla libera associazione dei capitali a scopo industriale e commerciale (...)», *Ibidem*, p. 99. Cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 33, per il quale «(...) in Italia. La debolezza della borghesia, derivante da uno sviluppo industriale ritardato, e l’esistenza di una forte aristocrazia terriera e militare fanno sì che lo Stato liberale nasca come frutto di un compromesso e di una rivoluzione “dall’alto”, realizzata grazie all’espansione progressiva (...) del Regno di Sardegna. Per questi motivi fin dall’origine esso assume una connotazione statalista e centralista» (corsivo dell’autore). Cfr. G. Volpe, *1928: la nascita del potere costituente in Italia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, IV, pp. 3621-3645.

(⁵³) C. Mortati, *Ispirazione democratica della Costituzione*, cit., pp. 281-328. Id., voce *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XI, 1962, p. 157, e pp. 161-165. Id., *Raccolta di Scritti. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, I, pp. 197-204. P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, Bologna, il Mulino, 1995, pp. 11 ss. G. Volpe, *Commento all’art. 139*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna, Roma, N. Zanichelli, Soc. ed. del Foro italiano, 1981, pp. 729-748.

(⁵⁴) «La storia delle classi e dei partiti politici, la storia dei principî e dei programmi di governo corrono (...) sotto questa vicenda di costituzioni, che sorgono e si svolgono le une dalle altre, per rispondere alle esigenze della vita e dello sviluppo del regime» Riguardo ai rapporti tra Regime e Stato ed al passaggio storicamente situato agli inizi del secolo XIX tra Regime di classi e Regime di massa v. G. Perticone, *Scritti sul regime di massa*, a cura di M. Silvestri, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 149 ss. Riguardo a come la struttura di governo possa caratterizzare la forma dello Stato si v. le seguenti posizioni: per una influenza esclusiva e diretta L. Raggi, *Alcune osservazioni sulla distinzione delle diverse forme di Stato*, in *Studi in onore di F. Cammeo*, Padova, Cedam, 1933, II, p. 315; per una necessaria distinzione in questo rapporto tra “forma di Stato”, “forma di governo” e “forma politica” E. Crosa, *Sulla teoria della forma di Stato*, in *RIFD*, 1931, X. Cfr. Per una completa ricostruzione del dibattito dottrinale in materia L. R. Lettieri, *Caratteri del governo parlamentare*, Roma, La Scienza, 1948, spec. pp. 7-8. Per una spiegazione dell’oscillazione tra valore empirico e valore logico delle forme di governo basata su quanto in esse venga a differenziarsi l’importanza ricoperta dalla loro funzione definitoria rispetto a quella descrittiva M. Dogliani, *Spunti metodologici per un’indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, n. 1/1973, pp. 214-243, spec. p. 220. Per una esatta definizione dei termini e dei

possibile ricostruire come l'ordinamento giuridico stesse dando in quel momento effettivamente consistenza e resistenza al sistema; ciò che qui verrà evidenziato sarà il profilo giuridico di questo sistema, ovvero, come questo riuscì a consolidare i rapporti interni alla struttura politica dello Stato ⁽⁵⁵⁾.

Volendo dare conto delle capacità autcreative dello Stato italiano ⁽⁵⁶⁾ allora *in fieri*, si ritiene che le attività rivolte alla sua instaurazione e le sue vicende di vita possano essere riassunte dalle seguenti situazioni tipiche, in quanto capaci di caratterizzare il caso considerato come assimilabile alla più ampia funzione denominata "procedimento costituente" ⁽⁵⁷⁾.

a) L'opera venne realizzata da forze interne allo Stato che stava sorgendo.

b) Queste forze effettuarono l'instaurazione nell'esercizio di poteri auto attribuitisi, essendo la trasformazione dello Stato assoluto di Sardegna in Stato costituzionale avvenuta per atto del Re Carlo Alberto.

c) Queste forze resero possibile una continuità fra il precedente regno di Sardegna ed il successivo regno d'Italia grazie, sia alla volontà espressa da Vittorio Emanuele di mantenere in vigore lo

concetti richiamati F. Lanchester, voce *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1990, XLIII, pp. 796-815. Per un aggiornamento della ricostruzione storiografica delle più risalenti posizioni dottrinarie in materia S. F. Regasto, *La forma di governo parlamentare fra "tradizione" e "innovazione"*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 2 ss. Riguardo le peculiarità del sistema politico liberale in Italia durante il periodo statutario si v. P. Pombeni, *Un sistema politico liberale senza ideologia liberale? Italia 1860-1970*, in *Storica*, 53, anno XVIII, 2012, spec. pp. 66 ss.

⁽⁵⁵⁾ A prescindere dalle considerazioni che lo vogliono o come creatore o come esecutore di "imperativi giuridici" è possibile affermare che l'opera di unificazione nazionale allora svolta possa essere ricondotta all'assunto per il quale «Lo Stato (...) svolge funzioni e compiti, esercita poteri in cui riassume la sua opera di responsabilità storica» G. Perticone, *Scritti sul regime di massa*, cit., p. 177. Responsabilità storica che si concretizza, intendendola in un senso non meramente formale, nella volontà di rendere "operante" la sua "costituzione", annettendo gli stati che dal 1848 al 1870 vennero formando il nascente Stato italiano Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 64.

⁽⁵⁶⁾ «Esso sorto con il nome di regno d'Italia, conferitogli con la legge 17 marzo 1861, n. 4761, si è formato con la riunione di territori dell'antico regno di Sardegna e di Piemonte alle province italiane, via via sottratte al dominio di stati stranieri o di dinastie locali» C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 75. Per lo schema utilizzato si v. C. Mortati, *Ibidem*, pp. 64 ss.

⁽⁵⁷⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 66.

Statuto, che alla volontà, espressa tramite plebiscito, delle preesistenti entità statuali di annettersi allo stesso regno d'Italia. Ponendo il "popolo" ed il "territorio" come elementi ultranei a possibili ricostruzioni politologiche di questi avvenimenti, è possibile quindi giungere alla conclusione per la quale, la costituzione materiale durante la formazione dello Stato italiano non sarebbe mutata dal punto di vista qualitativo, data la presenza in essa delle medesime istanze del 1848, ma quantitativo. La partecipazione delle rappresentanze delle varie parti della penisola alle decisioni politiche che ebbero a promuovere e che seguirono l'unificazione fu, in questo modo, un elemento in grado d'essere sia innovatore che capace di assicurare una continuità dell'ordinamento.

Rileva evidenziare che, lo stesso Mortati, ribadirà come solo l'elemento personale possa essere utilizzato come criterio per accertare l'identità di ogni Stato nella Sua opera *Istituzioni di diritto pubblico*, lì dove ricorda che la massima "forma regiminis mutata non mutatur ipsa civitas" «non dovrebbe più valere nei casi ... nei quali il mutamento non riguarda solo le istituzioni costituzionali ma si estende anche all'ambito territoriale, sorgendo il problema di fine a che punto la riduzione o l'ampliamento del medesimo non influisca sull'identità dello Stato»⁽⁵⁸⁾.

Da ciò discendono due conseguenze: l'imprescindibilità in questo processo della contestuale affermazione di una precisa identità nazionale⁽⁵⁹⁾; il non poter assimilare la trasformazione

⁽⁵⁸⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 71. Utile chiarimento a riguardo è rappresentato dal come non sia rilevante ai fini di questa analisi il mezzo impiegato per pervenire ad un cambiamento nell'ordinamento giuridico, bastando a ciò la considerazione per la quale «una frattura fra il vecchio ed il nuovo si verifichi tutte le volte che [avviene] la trasformazione del preesistente assetto sociale e l'annientamento delle forze che lo sostenevano», *ivi*, p. 72.

⁽⁵⁹⁾ Essa difatti non avvenne tramite la cessione di parti di territorio o la rinuncia alla sovranità di parte di uno Stato operata da enti precedentemente titolari di una podestà su di essi. Nonostante ciò essa fu in grado di affiancare a fattori di unificazione giuridici, dati dal costituirsi di un potere sovrano, altri di diversa natura come il "comune sentimento nazionale" C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 65 ss. A riprova delle specifiche caratteristiche di questa esperienza il dato storico che vide lo Statuto albertino apparire nel momento in cui nel 1848, anno in quasi tutti gli stati della penisola vennero concesse o anche solamente promesse delle costituzioni simili: «Ferdinando di Borbone si impegnò a concederla il 29 gennaio; Leopoldo di Toscana l'11 febbraio; Carlo Alberto firmò il nuovo testo il 4 marzo e lo fece pubblicare il 5; Pio IX lo fece il 14 marzo. Persino Carlo II di Parma si spinse il 29

dell'ordinamento operata all'attività incostituzionale di organi dello Stato o di soggetti estranei all'organizzazione preesistente, data la continua capacità catalizzatrice di élites dimostrata dalla Monarchia sabauda ⁽⁶⁰⁾.

marzo a promettere una carta costituzionale» P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, cit. p. 14. Cfr. T. Marchi, *La formazione storico-giuridica dello stato italiano. Le annessioni della Lombardia e degli stati dell'Italia centrale 1859-1860. Parte prima*, Parma, "La Bodiana" Tip. Mutilati, 1924, pp. 11-39. Rileva altresì evidenziare come la tendenza registrata avesse radici ben precise nel periodo successivo alla stagione delle Costituzioni sorte sotto la tutela della autorità militari francesi dopo il 1796, primi tentativi moderni di porre in attuazione un regime rappresentativo, quando «(...) Avvenuta la restaurazione degli antichi governi nel 1814 fu ristabilito dappertutto l'antico regime assoluto. Negli anni 1820 e 1821 vi furono tentativi per stabilire un regime rappresentativo a Napoli e nel Piemonte e la costituzione che allora di cercò di adottare fu quella spagnuola del 1812, che alla sua volta era una copia di quella francese del 1791» G. Mosca, voce *Diritto costituzionale*, in *EGI*, Milano, Società Editrice Libreria, 1912, IV, parte V, p. 151. Per quanto attiene invece agli eventi che contraddistinsero la repubblica romana si v. *Ibidem*, pp. 19 ss. riguardo alle valutazioni ivi espresse sulla rottura "giacobina" che questa esperienza avrebbe realizzato con il costituzionalismo europeo Cfr. G. U. Rescigno, *La Costituzione della Repubblica romana del 1849*, in *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, Aracne, 2010, pp. 169-180. Si evidenzia come «alla vigilia del 1848 il pensiero costituzionale italiano si approssiava al problema della carta fondamentale (...) [nell'ottica] della «limitazione dei poteri di governo» (...) [non essendo] ancora nella prospettiva della creazione di un evento (ri)fondatore della statualità, magari entro il nuovo quadro della nazione» P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, cit. p. 15. Cfr. C. Balbo, *Delle speranze d'Italia*, Capolago, Tip. Elvetica, 1844², spec. pp. 103-113 dedicate alle concrete speranze di una spontanea sollevazione nazionale. Id., *Lettere di politica e di letteratura*, Firenze, Le Monnier, 1855, pp. 1-54. Id. *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, Le Monnier, 1857, spec. p. 35 in cui perorando la rappresentatività della istituzione monarchica, nella spiegazione delle distinzioni tra monarchia "consultiva" e "deliberativa", viene riportata la seguente dichiarazione: «Io credo che una delle mancanze dell'educazione politica degli italiani, sia appunto quella delle cognizioni storiche: e credo che questa ignoranza si scemerà in noi, quanto più cresceremo nell'esercizio della libertà». V. Gioberti, *Del primato morale e civile degli italiani*, Losanna, S. Bonamici e Compagnia Tip. Ed., 1846, II, spec. pp. 104- 158 riguardanti l'unione italiana ed il fatto che l'Italia avesse in già sé tutte le condizioni «del suo nazionale e politico risorgimento, senza ricorrere alle sommosse intestine, alle imitazioni e invasioni forestiere». Id., *Del rinnovamento civile in Italia*, Parigi, Torino, G. Bocca, 1851, pp. 1-34. Si consideri inoltre, come verrà più ampiamente esposto nel corso dello scritto, che le prime tre modifiche occorse allo Statuto furono ispirate dall'affermazione: «del principio di italianità, (...) delle necessità dello Stato senza menomazione dei diritti dei cittadini, (...) di un più alto principio di uguaglianza» T. Marchi, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1926, pp. 187-8, pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>.

⁽⁶⁰⁾ Si v. V. Gueli, voce *Colpo di stato*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1960, VII, p. 666. Si tiene presente che il discorso qui esposto, sebbene limitato alle trasformazioni che attengono solo all'ordinamento giuridico, non trovi il suo fondamento nell'assunto per cui la continuità dello Stato sia da rinvenire unicamente nella persistenza nel tempo del suo elemento personale, dovendosi questo integrare con valutazioni attenenti le trasformazioni operatesi sul suo "assetto istituzionale", ovvero quando questa «trasformazione attenga alla costituzione materiale operando

Le controversie legate alla qualificazione giuridica di questi eventi possono essere ricomprese all'interno del dibattito su come gli stessi rappresentino parte di quella "tara" che nel corso della vigenza dello Statuto, durata, nonostante le sostanziali modifiche, più di un secolo, portò al cronicizzarsi sia delle sue debolezze strutturali ⁽⁶¹⁾, sia della mancanza di collegamenti solidi ed organici con la società ⁽⁶²⁾.

una sovversione del preesistente assetto sociale e l'annientamento delle forze che lo sostenevano». C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 72-73. Da queste considerazioni la possibilità di riprendere per quanto riguarda il processo di unificazione nazionale la figura della *fusionne di stati*, «che si ha quando uno Stato sorge dalla riunione di più stati che si estinguono, dando luogo ad uno Stato il quale comprende i territori e i popoli di quelli estinti», C. Mortati, *Ibidem*, p. 69. Gli elementi rappresentati dal popolo e dal territorio non avendo finalità ideologiche, dato il loro essere ultronei a ricostruzioni politologiche possibili in questo specifico contesto, permetterebbero quindi la giuridicità dell'analisi. Il richiamo ad i summenzionati elementi è quindi strumentale alla confutazione di tesi che, viceversa, escluderebbero a priori la possibilità di tener conto dell'ambito territoriale. Si cfr. nello stesso A. come questa convinzione convivesse con uno scetticismo di fondo nei confronti dei plebisciti, C. Mortati, *Ibidem*, pp. 76 ss., spec. nota 1 p. 78.

⁽⁶¹⁾ Solo in maniera incidentale si ricorda che la questione di lungo periodo riguardante il come contrapporre alle insufficienti dimensioni comunali ed al carattere artificiale delle circoscrizioni provinciali degli enti capaci di rappresentare le "membrature naturali" dell'Italia, "dimensione ottima" per l'efficienza dell'amministrazione, sia risalente nella storia costituzionale del paese; essa era difatti presente ben prima che, con il Regio Decreto 8 settembre 1921 n. 1319, al termine del primo conflitto mondiale, venisse sancito all'interno dell'ordinamento la prima disposizione che in maniera esplicita menzionasse le Regioni in una accezione equiparabile all'attuale significato del termine. Il fine fu quello di concedere, al momento della loro annessione, delle apposite "Autonomie regionali" ai territori del Trentino Alto Adige e del Venezia Giulia precedentemente appartenenti al dissolto Impero Austro-Ungarico. Si ricorda inoltre che le cosiddette "Regioni storiche", assimilabili in gran parte alle attuali circoscrizioni regionali, siano agevolmente sovrapponibili a quei compartimenti statistici delineati già nel secolo XIX per agevolare la raccolta dei dati demografici ed economici del Regno d'Italia. Si v. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1976², pp. 1-29. La prima fase dell'affermazione dell'ordinamento regionale del nostro paese è un caso paradigmatico della teoria della Costituzione materiale, intesa come finalità politica, risultante dall'interagire dei diversi fini perseguiti dalle varie forze politiche operanti ed in lotta tra loro, e del suo possibile uso politico. Esso è difatti in grado di offrire una ricostruzione politologica dei rapporti tra schieramenti in un quadro soggetto a continua evoluzione attraverso la legislazione che in materia si susseguì in un arco temporale di più di un ventennio: la legge 10 febbraio 1953, n. 62 (concessione della podestà legislativa nelle materie di loro competenza in capo agli organi regionali); la legge 18 marzo 1968, n. 249; la legge 16 maggio 1970, n. 281 (provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario); la legge 28 ottobre 1970, n. 775; la legge 23 dicembre 1970, n. 1084 (costituzione e funzionamento organi regionali); la legge 22 luglio 1975, n. 382; il Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382. Si evidenzia come in questo caso particolare la questione attinente alle riforme istituzionali, ovvero a quali innovazioni legislative siano possibili all'interno della cornice offerta dalla costituzione, si arricchisca di ulteriori riflessioni. Le ipotesi di lavoro precedentemente sostenute si dimostrano in questo modo funzionali

Ma, a prescindere dalle precedenti valutazioni, la questione che può essere descritta sinteticamente come il “problema della continuità” ha come sui termini due precise posizioni.

Problema della continuità che giova comunque evidenziare come fosse rappresentato principalmente dalla condizione per la quale mancando, fino al compimento della formazione dello Stato, ogni norma di diritto con cui commisurare gli atti attraverso i quali essa si compie, la definizione di precisi profili giuridici degli stessi sia difficilmente realizzabile; condizione che viene ancor più aggravata dall’esistenza di diverse e spesso contrapposte concezioni sulla natura dello stesso Stato. A riguardo si cita la posizione dominante nella dottrina, nella ricostruzione operata da Arrigo Cavaglieri nel saggio del 1910 *La dottrina della successione di Stato a Stato e il suo valore giuridico*, il quale riportando le tesi espresse dallo Jellinek nel Suo *La dottrina generale dello Stato* ricorda come «fra le scienze che studiano lo Stato, il diritto, si dichiara (...) assolutamente incapace di regolare con proprie norme il processo formativo ed estintivo degli Stati. Ma questa incapacità non deriva da impotenza, bensì appare giustificata dal rapporto stesso che intercede fra l’ordine giuridico e quella formazione storico-sociale che è essenzialmente lo Stato (...) non è da concepirsi esclusivamente quale un istituto giuridico governato dalle norme del diritto in tutto il suo sviluppo, in tutte le sue manifestazioni. Lo Stato ha una duplice natura; esso è anzitutto e sopra ogni altra cosa una formazione storico-sociale,

all’assunto per cui, avendo i Padri costituenti, dovendosi confrontare con la continua evoluzione della società italiana, deciso per un ordinamento i cui “*plessi normativi*” fossero necessariamente destinati a maturare nel corso del tempo, il grande interrogativo che la Costituzione pone al suo futuro non sarà quello sull’opportunità del suo modificarsi, ma su come lo stesso dovrà compiersi: se per le vie della revisione costituzionale, così come disciplinate dal suo articolo centotrentottesimo, o se tramite una lata attività di interpretazione, finalizzata ad un suo sviluppo incrementale. S. Bartole, *La Costituzione è di tutti*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 67 ss.

(⁶²) Prendendo come finestra temporale il periodo di vigenza dello Statuto 1848-1944 rileva considerare come «i problemi del diritto pubblico della metà del Novecento non sono (...) più quelli di un secolo prima, tutti racchiusi nella dimensione dello Stato-persona, della sua sovranità dei suoi limiti. Ora, il primo problema è quello del *governo*, e prima ancora quello della costruzione dell’indirizzo politico a partire dalla società, attraverso il ruolo attivo del partito» elemento significativo di questa asimmetria e di questo ritardo e che «La raffigurazione di base del diritto pubblico» non fosse più «data dalla nazione personificata nello Stato, ma dalla società che attraverso il partito determina l’indirizzo, il governo» M. Fioravanti, *Stato e Costituzione: l’esperienza del Novecento*, in *CISP – Diritto*, Roma, Treccani, 2012.

alla quale il diritto si ricollega, ma che esso è incapace di creare e governare, poiché è in quella il fondamento della di lui esistenza. Lo Stato come concetto giuridico può esistere soltanto quando già esista lo Stato come fatto storico e sociale» ed ancora «lo Stato considerato in sé stesso e nel suo processo formativo è qualche cosa che trascende la conoscenza del puro giurista», convinzione originata dalla constatazione per la quale «il diritto [abbia] valore soltanto per apprezzare ciò che rientra nella sua possibile sfera di impero»⁽⁶³⁾. Ulteriore specificazione di questa posizione può essere viceversa rinvenuta nella descrizione compiuta dal Prof. Francesco Giuseppe Bigliati delle teorie espresse da autori come il Gierke e l'Huber, per la quale, essendo lo Stato qualificato come un "organismo vitale", l'origine dello stesso fosse «puramente sociale, anteriore al diritto, di ogni corporazione, la formazione dello stato non può considerarsi che come un fatto sociale o storico, il quale non può comprendersi nella sfera di un ordinamento giuridico preesistente. Ogni avvenimento, che determini o distrugga l'esistenza dello Stato, è un fenomeno vitale, il cui contenuto giuridico consiste nell'affermazione o negazione di una persona individuale, non può costruirsi come un negozio giuridico. Ogni Stato nuovo deve creare ex novo nel punto della sua nascita, il principio giuridico che afferma la sua personalità»⁽⁶⁴⁾. Sono da confrontare a queste posizioni altre prospettive di studio volte a dimostrare, tramite vari esempi storici, come in via eccezionale possano aversi formazioni originarie di Stati, nel momento in cui si verifichi l'esistenza di un organismo politico sorto grazie ad un atto complesso; atto complesso alla cui costituzione convergano tutti coloro che sono accomunati dall'obiettivo di creare questo nuovo soggetto giuridico⁽⁶⁵⁾. Si ricorda come il Romano si fosse opposto all'ipotetico ricorso al diritto naturale come possibile fondamento per una definizione giuridica di questo atto complesso⁽⁶⁶⁾. Da quanto esposto emerge che lo stato come concetto giuridico e la

⁽⁶³⁾ A. Cavaglieri, *La dottrina della successione di Stato a Stato e il suo valore giuridico*, Estratto dall'*Arch. giur.*, Pisa, 1910, p. 7-8.

⁽⁶⁴⁾ F. G. Bigliati, *Diritto internazionale e diritto costituzionale*, Torino, F.lli Bocca, 1904, I, p. 195.

⁽⁶⁵⁾ Si v. *Ibidem*, p. 8 nella ricostruzione operata dall'autore delle posizioni del Rehm.

⁽⁶⁶⁾ Si v. S. Romano, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in *Arch. giur.* 1902, p. 27 (gli indici della Rivista sono disponibili on-line su: <http://legacy.fordham.edu/>).

sua personalità, in base alle precedenti ricostruzioni, possa sorgere soltanto quando lo Stato già esista come “fatto sociale”. Lo stesso Cavaglieri conclude la sua ricostruzione affermando come, viceversa, autori come Laband, Seydel, Zorn, Meyer, Bornhak «benchè da punti di vista diversi, concorda[ssero] nella conclusione che il problema dell’origine dello Stato sfugg[isse] da una disciplina giuridica, e si rileva[sse] coi caratteri di un fenomeno storico, a cui il diritto immediatamente si ricollega ma che esso è incapace di governare»⁽⁶⁷⁾.

Tornando ora ai termini di questa questione, gli stessi si articolerebbero, quindi, in due posizioni. La prima che vorrebbe il regno d’Italia il continuatore dell’assetto istituzionale del precedente regno di Sardegna, e quindi distinto dal primo solo per nome ed estensione territoriale. La seconda che vedrebbe nel processo di unificazione la nascita di un nuovo Stato. Come già venne evidenziato da autorevole dottrina a distinguere le due posizioni varrebbe il «diverso valore assegnato agli atti che hanno condotto all’unificazione»: i plebisciti che si svolsero nelle varie regioni liberate dagli antichi governi⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶⁷⁾ A. Cavaglieri, *La dottrina della successione di Stato a Stato e il suo valore giuridico*, cit., p. 12.

⁽⁶⁸⁾ «La Lombardia venne annessa al regno sardo nel 1859 in seguito ad accordi internazionali, senza che fosse indetto plebiscito, essendosi ritenuto valido quello effettuato nel 1848 (...) La Toscana, l’Emilia, le Marche e l’Umbria furono dichiarate annesse al regno sardo ed il plebiscito, indetto nelle prime due regioni da governi provvisori e nelle altre [da] commissari (...) [nel regno delle Due Sicilie] i plebisciti furono indetti da governo dittatoriale di Garibaldi, dopo un Decreto di questi aveva dichiarato l’annessione al Piemonte». Ancora, riguardo la possibile connotazione giuridica di questo atto viene rilevato come, in base alla natura degli stessi, essi si differenziassero ulteriormente, in quanto: nel plebiscito lombardo venne inserita «l’espressa condizione della convocazione di una costituente che avrebbe dovuto stabilire le basi e le forme di una “nuova” monarchia costituzionale»; la Toscana, l’Emilia, le Marche e l’Umbria vennero chiamate a pronunciarsi unicamente sull’unione alla monarchia costituzionale sabauda; nei territori liberati dalle armate garibaldine «il popolo si pronunciò nel senso di volere “l’Italia una ed indivisibile, con Vittorio Emanuele re costituzionale”» C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 76-77. Per quanto riguarda la dinamica della fondazione della nuova realtà statale il Parlamento sardo, di fronte alle prospettive di unificazione con le provincie lombarde e venete, solennizzo con la legge n. 747 dell’11 luglio 1848 questo impegno; il testo della legge richiamava esplicitamente come “col mezzo del suffragio universale sarà convocata una comune assemblea costituente, la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una monarchia costituzionale, con la dinastia dei Savoia G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d’Italia 1848-1898*, Firenze, G. Civelli, 1898, p. 16. Si evidenzia come il dibattito risorgimentale in tema di costituente avesse come fautori principali esponenti delle forze democratiche e federaliste “Si teneva conto del fatto che la costituente non si era poi avuta ed il richiamo ad essa era rimasto appannaggio dell’opposizione di matrice mazziniana,

Se difatti gli stessi vengono considerati come atti di carattere internazionale ⁽⁶⁹⁾ i diversi plebisciti rappresentano altrettanti proposte di fusione, se degli stessi se ne evidenziano le criticità,

come tema polemico verso le modalità con cui si era giunti alla unità nazionale” P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, cit., p. 11.

⁽⁶⁹⁾ «I plebisciti erano quindi da configurare come condizioni liberamente apposte dallo Stato annettente all’esercizio del diritto conferitogli o da un trattato (Province Venete) o dalla conquista (Marche, Umbria, Roma)» S. Marchisio, *Corso di diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 202-3. Sui trattati internazionali nell’ordinamento previgente a quello democratico e costituzionale, ed in particolare, sul riparto di attribuzioni dei poteri dello Stato sotto il profilo della politica estera, sancito dall’articolo 5 dello Statuto, in base al quale «(...) L’intervento delle Camere (prima quella elettiva, poi, quella vitalizia) era anteriore alla ratifica configurando l’approvazione parlamentare come una autorizzazione» si v. R. Monaco, C. Curti Gialdino, *Manuale di Diritto internazionale pubblico. Parte generale*, Torino, Utet, 2009³, pp. 243-244. Sul concetto di personalità dello Stato, delle sue manifestazioni di volontà e delle sue attività idonee a far sorgere responsabilità di diritto internazionale si v. D. Anzilotti, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel Diritto internazionale*, Firenze, F. Lumachi Ed., 1902, pp. 2 ss., pubblicazione disponibile on-line su: <https://archive.org/>. Cfr. Id., *Il Diritto internazionale nei giudizi interni*, Bologna, Zanichelli, 1905, p. 36, pubblicazione disponibile on-line su: <https://archive.org/>. In questa opera viene difatti esplicitato come «L’ordine giuridico non è il prodotto di una volontà subiettiva, se lo consideriamo nella sua ragione d’essere, nella cause che lo spiegano e lo giustificano; ma è, invece, il prodotto di una volontà, se lo consideriamo in sè stesso, come complesso di norme obbligatorie, come diritto, insomma, perché solamente la oggettivazione esteriore e positiva, per opera di una volontà capace di questa oggettivazione, traduce in norme giuridiche quei principi normativi e quelle esigenze, che rappresentano un bisogno più forte della comunità sociale o esprimono una più viva idealità di giustizia in un dato momento storico. Prima della oggettivazione della norma, e al di là di questa, vi è il bisogno, il sentimento, la idealità del diritto, non il diritto». Si segnalano inoltre le critiche posizioni espresse dal Cavaglieri, per il quale viceversa, gli studiosi del diritto internazionale a lui coevi trattassero l’argomento “a titolo puramente storico” non contemplando nelle loro trattazioni «manca[ndo] l’esposizione di un’opinione ben netta e sicura sull’argomento in questione. Essi intuiscono la verità, ma non sanno acquistare quella perfetta consapevolezza che potrebbe essere loro conferita soltanto dallo studio delle dottrine del diritto pubblico generale (...). Quanto poi a quelli scrittori, che oscillano fra l’affermazione dell’indole puramente storica dell’origine degli Stati e il tentativo di una classificazione, nella quale fanno entrare fatti ed atti prettamente giuridici, è evidente che essi si dibattono in una contraddizione derivante da quel dissidio fra diritto naturale e diritto positivo, che è ancora così accentuato in gran parte dalla dottrina internazionalistica». A riprova di ciò veniva riportata l’opinione espressa dallo Jellinek nel Suo *Staatlehere*, secondo la quale l’idea del carattere giuridico derivasse direttamente dal medioevo. «Il Medioevo non conobbe né il concetto dello Stato indipendente e sovrano né l’esistenza autonoma del diritto pubblico. Quindi le formazioni di nuovi Stati apparivano semplicemente quali mutamenti interni dell’impero, che dovevano naturalmente apprezzarsi secondo l’ordinamento giuridico di questo. Inoltre la confusione del diritto pubblico col privato faceva sì che lo Stato apparisse come un rapporto contrattuale fra due parti: il popolo e il principe (...) [dalla influenza del mondo medievale consegue che] l’energica affermazione di un indirizzo scientifico rigorosamente positivo non riesce a salvare gran parte della dottrina dall’influsso inconsapevole di tendenze teoriche che la dottrina stessa rifiuta nella loro espressione più immediata» A. Cavaglieri, *La dottrina della successione di Stato a Stato e il suo valore giuridico*, cit., pp. 15 ss.

essi rappresentano solo uno degli aspetti formali delle incorporazioni territoriali operate dallo Stato sabauda (⁷⁰). Questi nascevano principalmente dalle conseguenze che la guerra scoppiata nel 1859 aveva portato all'interno dei diversi stati della penisola (⁷¹). La stessa, aveva avuto immediate ripercussioni in Toscana, dove sebbene i moderati chiesero al Granduca di schierarsi al fianco del Piemonte, Leopoldo III resistette, compromettendo così il futuro della sua dinastia; difatti il 27 aprile liberali e democratici fecero fronte comune, costringendo lo stesso a lasciare Firenze. Dopo Magenta fu la volta dei Ducati e delle Legazioni, abbandonate dai presidi austriaci: l'insurrezione contro lo "straniero" nelle Marche e nell'Umbria.

(⁷⁰) S. Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947², p. 75. L'esclusione del criterio rappresentato dall'ambito territoriale nella ricostruzione di un possibile giudizio sulla continuità dello Stato, nella ricostruzione delle posizioni di Santi Romano operata da Costantino Mortati a vent'anni dall'uscita del manuale romaniano, si basa sulle seguenti interpretazioni giuridiche dell'avvenimento storico. La prima per la quale i plebisciti rappresentarono l'accettazione popolare di uno stato di cose che nella realtà non poteva in alcun modo essere modificato da quanti vennero identificati come responsabili degli esiti a cui questo istituto di democrazia diretta avrebbe teoricamente potuto portare; essi avrebbero tutt'al più il valore di atti dichiarativi della volontà di continuare il nuovo ordine precedentemente costituitosi. La seconda in base alla quale essendo questi stati promossi in regioni che non rappresentavano altrettanti "stati autonomi" il processo di formazione sarebbe comunque duplice essendosi sviluppato sia tramite fusione, che tramite incorporazione. La terza per la quale "essendosi le annessioni attuate in momenti diversi, si dovrebbero ritenere sorti e estinti tanti nuovi stati quante furono le annessioni succedutesi nel tempo" C. Mortati, *Ibidem*, pp. 76-77. Per quanto riguarda una posizione critica della ricostruzione romaniana operata già nella prima metà degli anni Venti si v. T. Marchi, *La formazione storico-giuridica dello stato italiano. Le annessioni della Lombardia e degli stati dell'Italia centrale 1859-1860. Parte prima*, cit., opera in cui già nella sua introduzione alla notazione per cui l'interesse per lo studio del «complesso movimento che ha portato all'unificazione italiana» nascesse dalla sua capacità di essere «uno studio nel quale storia, politica, diritto si prestano a vicenda l'ausilio» in quanto «mentre le prime formano l'ambiente, imprimono il movimento, spiegano le necessità contingenti lo consigliano e lo permettono per poter più facilmente raggiungere lo scopo che è giuridico e politico insieme» viene affiancato il porre in evidenza come «Se (...) è utile certamente lo studio astratto dell'insieme di quei principi caratterizzanti "il Governo di fatto" non meno utile può essere l'esaminare la pratica attuazione, nei singoli casi del Governo medesimo, in quanto pur ammesso che possa arrivarsi ad una sua sistemazione dei principi relativi alla materia, occorre tuttavia non dimenticare che essendo, in definitiva, il "Governo di fatto" fondato sui fatti e potendo immensamente questi variare da luogo a luogo, da tempo a tempo, possono variare e variano in realtà immensamente fra loro anche le conclusioni alle quali si può, nei singoli casi, pervenire». *Ibidem*, pp. 5-6. Cfr. S. Romano, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, cit., p. 3.

(⁷¹) Le vicende conseguenti alla II guerra d'Indipendenza sono state ricostruite prevalentemente in base allo schema tracciato in G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 9-14.

Ma qui le forze papali ristabilirono la situazione compiendo numerose rappresaglie nella città di Perugia. Negli stessi frangenti si svolgeva intanto il tentativo di Napoleone III di realizzare il progettato regno dell'Italia Centrale, "vassallo" della Francia in quanto sottoposto al comando del cugino Girolamo Napoleone; ma le fredde accoglienze che i Toscani riservarono a quest'ultimo, sbarcato a Livorno con proprie truppe, delusero le aspettative dell'Imperatore.

La situazione si evolse sin da subito in maniera differente rispetto ai diversi "progetti" immaginati alla vigilia del conflitto con l'Impero austriaco: la tendenza unitaria si affermava, prevalendo su quelle autonomistiche. Da questa condizione il percorso che condusse dai governi provvisori alle annessioni operate dalla corona sabauda. Questi stessi governi offrirono difatti presto la dittatura a Vittoria Emanuele II e la loro obbedienza ai suoi commissari. Si giunse quindi al "compromesso di Villafranca", originato prevalentemente dalle crescenti difficoltà diplomatiche incontrate dalla Francia. In base allo stesso, se la Lombardia veniva assicurata al Piemonte, il destino dell'Italia centrale veniva ancora lasciata in sospeso. Di fronte ai pericoli di una nuova restaurazione Cavour diede le proprie dimissioni, non senza aver incitato i governi provvisori alla resistenza; il Ricasoli in Toscana, e il Farini in Emilia armarono quindi i loro volontari e promossero voti di annessione, che il governo Lamarmora-Rattazzi non "osava" accettare. I pericoli crebbero dopo la ratifica del trattato di pace di Zurigo del 10 novembre 1859. Venne a favorire l'Italia la condizione di fatto per la quale la temuta restaurazione sarebbe potuta avvenire unicamente grazie ad un intervento armato o di Francia o d'Austria; potenze straniere che in quel momento si interdicevano reciprocamente. Di fronte a questa situazione, ed alla piena approvazione espressa dall'Inghilterra per le annessioni, Cavour, ritornato al potere e dopo aver impegnato la cessione di Nizza e dalla Savoia a Napoleone III, promosse nelle date dell'11 e del 12 marzo 1860 i plebisciti che sanzionarono il fatto ormai compiuto ⁽⁷²⁾.

⁽⁷²⁾ Si v. P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2005. Preme evidenziare come questo stesso processo di unificazione fu tutt'altro che lineare nel suo sviluppo, o privo di dolorosi avvenimenti ancora oggi carichi di divisività; è difatti impossibile non ricordare come gli stessi plebisciti

Trovare elementi che possano contribuire a chiarire se la partecipazione delle rappresentanze delle varie parti della penisola alle decisioni politiche che ebbero a promuovere e che seguirono l'unificazione fu un elemento innovatore sufficiente ad operare un distacco dal vecchio Stato sardo sarà quindi la chiave di tutto questo capitolo. Da qui la necessità, proprio per l'adesione alla tesi della continuità dello Stato fra regno di Sardegna e regno d'Italia (posizione che di fatto squalifica l'importanza della nuova rappresentanza instauratasi), di salvare la rilevanza della nuova legislazione elettorale, evidenziando, paradossalmente, proprio il ruolo svolto dalla monarchia sabauda. Anche in questa vicenda la stessa fu, difatti, centrale, in quanto da qui ebbe inizio la sua cosciente autolimitazione; tangibile elemento in grado di certificare il passaggio alla monarchia costituzionale.

3. Al di là delle diverse considerazioni esposte il caso esplicita l'assunto per il quale «(...) Nel modo più netto, il concetto di tempo costituisca uno tra i cosiddetti “elementi costitutivi” dello Stato (...)»⁽⁷³⁾.

vennero istituiti in territori nei quali le popolazioni erano sottoposte ad occupazioni militari *di fatto*. Le stesse valutazioni storiografiche riguardanti il Risorgimento, soprattutto per quanto riguarda la successiva “conquista” del Meridione d'Italia, sono tutt'altro che omogenee. Pur condividendo molte delle ragioni che a queste divergenti interpretazioni potrebbero condurre, in questa sede, si crede sufficiente ricordare come differenti dinamiche finalizzate alla nascita di uno Stato nazionale unitario, mosse, ad esempio, da forze politiche differenti da quelle rappresentate dalla dinastia dello Stato piemontese rappresentino peregrine eucronie, più che argomentazioni controfattuali. È stato inoltre recentemente evidenziato come questa fu un'esperienza costituzionale che riuscì ad imporsi dato il suo “vantaggio competitivo” rispetto agli modelli allora proposti. Questo “vantaggio” ebbe aspetti sia statici e conservativi, sia dinamici ed evolutivi-adattativi; rappresentati, rispettivamente, in quell'ordinamento dalla presenza: di organi di “chiusura” del sistema” (esisteva difatti un “custode dello Statuto”, nella figura di Carlo Alberto di Savoia, prima, e successivamente di Vittorio Emanuele); di meccanismi istituzionali per la circolazione delle élite e la loro trasformazione da élite sociali (classe dirigente) a ceto politico; di meccanismi istituzionali per mantenere una effettiva corrispondenza tra il funzionamento delle Assemblee rappresentative e la loro capacità di offrire concreta risposta al mutare delle contingenze storiche. Si v. P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 30.

⁽⁷³⁾ «(...) accanto a quella territoriale vi sia (...) una *dimensione temporale* dello Stato» (corsivo dell'autore) V. Crisafulli, *La continuità dello Stato*, in *Riv. dir. intern.*, n. 3/1964, p. 365.

Lungi dal prospettare soluzioni che vorrebbero l'attività di valutazione giuridica dei fatti e delle norme come operazione possibile unicamente *a posteriori*, da ciò appare evidente come si possa, in base a questo elemento, giungere alle seguenti statuizioni.

Il problema della "costituente" è una questione i cui termini sono sia storico-politici che giuridici, in quanto, nell'affrontarlo è ineludibile la scissione concettuale tra "potere costituente" e "fatto costituente"; se il primo attiene alla teoria costituzionale, il secondo non può non appartenere alla "storia politica di un paese" ⁽⁷⁴⁾.

Quanto sia necessaria questa distinzione appare evidente se si prende in considerazione come l'esistenza stessa di "poteri costituiti" sia legata, in un rapporto ellittico, al raggiungimento di un «accordo solenne che regoli la convivenza politica» ⁽⁷⁵⁾, il quale, prescindendo dalla sua natura consuetudinaria o di atto scritto, si è concretizzato dal secolo XVIII nelle costituzioni; essi sarebbero "costituiti" e quindi in possesso di una precisa rilevanza giuridica proprio in virtù di questo patto.

Questo rapporto sarebbe sì "ellittico" ma non rappresenterebbe una mera "silloge", in quanto vede una comune origine nell'esistenza di "potere costituente"; potere in grado di legittimare, attraverso i principi, i valori e le libertà ⁽⁷⁶⁾, che concretamente esso riesce a prospettare e garantire, e ad articolare limitando, il potere politico.

Da ciò l'intenzione di concentrare in queste pagine l'attenzione su quello che, nel frangente storico preso in considerazione, rappresentò questo potere: la monarchia sabauda. Per far ciò si è cercato di tener conto come lo stesso non abbia prodotto semplicemente un sistema di organizzazione statale, ma soprattutto uno strumento in grado di produrre legittimazione, tramite l'accettazione degli istituti propri delle democrazie

⁽⁷⁴⁾ P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, cit., pp. 8-9.

⁽⁷⁵⁾ *Ibidem*.

⁽⁷⁶⁾ «È necessario (...) che dal richiamo generico alle condizioni delle "libere istituzioni" si passi a una più concreta individuazione di spazi per puntuali istituti di libertà (...) [per far ciò] vi è una via di mezzo: puntare su "istituzioni garantiste", su apposite istituzioni per lo sviluppo delle libertà civili (in parallelo alla tutela di quegli interessi «diffusi», che alle prime strettamente si collegano)» A. Barbera, *Le libertà tra «diritti» e «istituzioni»*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1977, I, pp. 31-32.

parlamentari ⁽⁷⁷⁾). In questo, essa vide il carattere che la rese capace di differenziarsi dalle precedenti esperienze storiche: dal ruolo che essa seppe garantire al Parlamento all'interno del sistema costituzionale; dal ruolo, ugualmente assunto, in grado di smussare le punte più accese delle discrasie tra legittimazione e legalità ⁽⁷⁸⁾.

Proprio questo aspetto verrà approfondito nel III capitolo, con l'analisi della riforma elettorale del 1882 e delle successive modificazioni di questa legislazione; analisi che si è concentrata su come la podestà organizzativa dello Stato abbia tratto la sua origine dalla rappresentanza, nella convinzione di come il diritto costituzionale sia «scienza sociale e politica nello stesso tempo, quantunque e in diverso grado, poiché la parte politica sovrabbonda», essendo lo studio «particolare in ogni stato»; lo stesso sarebbe, inoltre, «sociologico, perché si deve considerare se socialmente il paese è adatto ai diritti o doveri che da una legge derivano; è anche politico, perché la legge costituisce una manifestazione della sovranità, cioè, una manifestazione politica» ⁽⁷⁹⁾.

Passando ora all'analisi dello Statuto fondamentale del Regno di Sardegna sanzionato e promulgato il 4 marzo 1848 dal re Carlo Alberto ⁽⁸⁰⁾, si evidenzia come esso fu una Carta “ottriata”, ovvero, concessa ⁽⁸¹⁾. A tal proposito di particolare interesse sono le enunciazioni contenute nel suo preambolo:

⁽⁷⁷⁾ Cfr. all'interno di questa Tesi la nota 78, p. XXIX.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, cit, p. 12, p. 16, e pp. 47-48.

⁽⁷⁹⁾ G. Arangio Ruiz, *Istituzioni e leggi costituzionali*, Milano, Vallardi, 1892, citazione ora contenuta nell'appendice di P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, cit., pp. 121-165.

⁽⁸⁰⁾ Premessa necessaria allo svolgimento delle argomentazioni che sulle disposizioni dello Statuto verranno sviluppate è il rilevare sin da subito il dato non formale per il quale «(...) [Nello] Statuto di Carlo Alberto, diventato (...) Statuto del regno d'Italia (...) la materia trattata [non sia] sempre distribuita in modo organico, cosicché gli articoli che si riferiscono allo stesso argomento non sempre si trovano assieme aggruppati. Perciò volendo esporre i principi della (...) costituzione qualche volta [è] opportuno allontanarsi dalla traccia segnata dal legislatore» G. Mosca, voce *Diritto costituzionale*, in *E.G.I.*, Milano, Società Editrice Libreria, 1912, IV, parte V, p. 151.

⁽⁸¹⁾ Sull'antistoricità di concezioni volte a sminuire gli eventi legati all'apparizione di questo genere di Carte, relegandole alla “preistoria costituzionale” si v. P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, cit., p. 14.

«(...) Considerando Noi le larghe e forti istituzioni rappresentative contenute nel presente Statuto Fondamentale come un mezzo il più sicuro di raddoppiare coi vincoli d'indissolubile affetto che stringono all'Italia Nostra Corona un Popolo, che tante prove Ci ha dato di fede, d'obbedienza e d'amore, abbiamo determinato di sancirlo e promulgarlo, nella fiducia che Iddio benedire le pure Nostre intenzioni, e che la Nazione libera, forte e felice si mostrerà sempre più degna dell'antica fama, e saprà meritarsi un glorioso avvenire. Perciò di Nostra certa scienza, Regia autorità, avuto il parere del Nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e Legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia (...)»

Senza voler prendere in considerazione le motivazioni addotte per giustificare le ragioni della concessione (l'ispirazione verrebbe dagli impulsi del cuore del sovrano e dalla fiducia di raddoppiare i vincoli di indissolubile affetto del popolo verso la corona d'Italia) è nell'ultima parte del periodo che emergono le notazioni di maggiore interesse; l'inciso "perciò di nostra scienza" ⁽⁸²⁾, non fu difatti un'espressione casuale. Ebbe un preciso significato tecnico «*come manifestazione tipica di un assoluto e incondizionato potere legislativo*» ⁽⁸³⁾. Una volta promulgato ed attuato il sovrano rinunciava difatti alla possibilità di imporre le proprie decisioni indipendentemente dalla legittimità o meno di esse in base al diritto vigente, ed assumeva i poteri di un sovrano costituzionale. Negare quanto questo possa in realtà aver influito sulla storia del paese risulterebbe inoltre complicato dal fatto che l'indole di Costituzione flessibile, cioè modificabile con l'ordinario procedimento legislativo, si sia ripetutamente prestata ad una profonda evoluzione istituzionale. Secondo una opinione condivisa, ciò che fino a quel momento di epifania nazionale aveva impedito un reale processo costituente era da ricercarsi nella mancanza di tradizioni capaci, al pari di quanto avvenuto in altri stati, come l'Inghilterra, di produrre un sentimento e una

⁽⁸²⁾ In questo si crede possibile vedere un l'influsso sui redattori della Carta delle dispute costituzionali che videro contrapporsi Edward Coke all'insorgere di un contrasto insolubile tra il Parlamento e la monarchia durante l'età elisabettiana e di Giacomo I, si v. L. d'Avack, *Costituzione e Rivoluzione. La controversia sulla sovranità legale nell'Inghilterra del '600*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 4, p. 157, pp. 175-6, pp. 191-233, p. 247, p. 249, p. 251, p. 261, p. 304.

⁽⁸³⁾ A. Marongiu, *Storia del diritto italiano*, Milano, La Goliardica, 1977, pp. 443 ss.

educazione politica nazionale. In alcune regioni d'Italia vi furono sprazzi di luce politica, come: in Sardegna con la costituzione comunale del 1294, il parlamento dei nobili del 1356, la Carta d'Arborea del 1421; in Sicilia, dove nel 1127 un Parlamento diede a Salerno i poteri a re Ruggero, e nel 1231 a Melfi approvò le costituzioni del regno di Federico II, inoltre, nel 1240 vi fu l'intervento nell'assemblea dei deputati della città e Pietro III poté giurare di fronte all'Assemblea sulle leggi del regno, mentre nel 1296 i capitoli del Regno di Sicilia, limitarono i diritti della corona, ed abolirono il controllo finanziario del parlamento ⁽⁸⁴⁾. Ma nonostante questi esempi, fino a quel momento non vi furono le condizioni capaci di assicurare, come in Inghilterra, una tradizione storico-politica.

Come scriveva l'Arcoleo, quello che fu Roma nel diritto privato, era nel Diciannovesimo secolo l'Inghilterra nel diritto pubblico. La ragione veniva riscontrata dal loro essere i più grandi popoli politici della storia ⁽⁸⁵⁾:

«il primo, avvolto l'individuo in una specie di panteismo politico, lo assoggettò spesso allo Stato; mentre il secondo, consentendo all'individuo l'iniziativa e conservando il vigilante freno dello Stato, sviluppa tutte le forze in ogni sfera di attività dove non sia indispensabile l'intervento della legge».

Al contrario lo Stato italiano sorse per opera di quel movimento rivoluzionario che scosse l'Europa nel secolo XVIII e nella prima metà del secolo XIX grazie al ruolo ricoperto dal Piemonte nella “vicenda garibaldina” ⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁴⁾ Si v. F. Silvestrini, *The early stages of a parliamentary monarchy in Aragonese Sicily: Curia generalis and Rex Trinacriae during the reign of Federick III (1296-1321)*, in *Parliaments, Estates & Representation*, n. 2/2014, pp. 133-150.

⁽⁸⁵⁾ G. Arcoleo, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1904, pp. 8 ss.

⁽⁸⁶⁾ Si v. a proposito la lunga lettera scritta da Francesco Crispi il 18 marzo 1865 a seguito dei dissidi - in grado di portare alla decadenza della compagine ministeriale allora al potere senza la preventiva consultazione dell'Assemblea elettiva da parte del Sovrano - che lo videro contrapporsi, durante il dibattito sullo spostamento della Capitale d'Italia, alle posizioni espresse dal suo collega di schieramento Antonio Mordini; quest'ultimo sosteneva difatti “che votandosi la legge per trasferimento della capitale da Torino a Firenze, e implicitamente con essa la Convenzione del 15 settembre, si violasse il plebiscito, (...) [si sarebbe lasciata] questa tribuna per andare altrove ad innalzare un'altra bandiera” Camera dei deputati del Regno d'Italia - Resoconto della tornata del 18 novembre 1864, p. 6760, pubblicazione disponibile on-line su: <http://storia.camera.it/>. F. Crispi, *Repubblica e Monarchia. Lettera a*

Carlo Alberto rimase, difatti, fermo nella decisione presa con lo Statuto del piccolo Regno Sardo, facendolo diventare il 17 marzo 1861, lo Statuto italiano. Inoltre anche quando salì al trono il nuovo re, Vittorio Emanuele II, questi mantenne la Costituzione anche quando, dopo le terze elezioni avvenute dopo l'entrata in vigore dell'Editto elettorale del 17 marzo 1848, n. 680 ⁽⁸⁷⁾, all'interno della Camera ne prevalsero le componenti maggiormente radicali; di fronte alla prospettiva che le stesse

Giuseppe Mazzini, in Id. *Scritti e discorsi politici di Francesco Crispi (1849-1890)*, Roma, Unione cooperativa editrice, 1890, pp. 307-360, spec. p. 313 e pp. 319-320. Rimane quindi emblematico il monito al vate della nazione italiana con cui lo statista di Ribera conclude queste pagine «Il 14 gennaio 1848 era appena scoppiata l'insurrezione siciliana, e nessuno prevedeva che in dodici anni sarebbero caduti cinque Stati e si sarebbero acquistati all'unità ventidue milioni di italiani. Guizot temeva che la popolazione della penisola sarebbe stata travolta dall'anarchia. Scrivendogli, promettevate al ministro di Luigi Filippo che nel nostro paese tutto sarebbe proceduto con calma e che voi, serbandolo le vostre credenze, avreste aspettato il momento di farle prevalere entro i limiti della legge. Perché non seguire il consiglio onde foste ispirato nei primordi dell'impresa nazionale? Oggi più che mai voi lo dovete: ogni vostro atto che violi la legge, se pur non arrestasse il nostro cammino verso l'unità, potrebbe farci perdere qualche libertà. Ogni azione ostile contro i poteri costituiti, ove non giunga a rovesciarli - e voi non ne avete i mezzi - li irrita e li fa cadere nell'arbitrio. Noi retrocederemmo, e voi avreste un risultato contrario ai vostri desideri e al vostro scopo. La nostra bandiera non è e non può che essere quella del progresso» F. Crispi, *Repubblica e Monarchia. Lettera a Giuseppe Mazzini*, cit., pp. 359-360. Si v. inoltre dello stesso Crispi il discorso *L'unità nazionale con la monarchia* pronunciato presso il collegio romano il 23 marzo 1884 nel quale il sovrano Vittorio Emanuele venne definito come "(...) il buon senso sul trono, la rivoluzione cinta da diadema" F. Crispi, *L'unità nazionale con la monarchia*, cit., pp. 411-451, spec. pp. 447 ss. Sulla figura dell'illustre politico italiano si v. A. C. Jemolo, *Crispi*, Firenze, Le Monnier, 1972², spec. pp. 9-34, e pp. 51-53. La conclusione della "vicenda garibaldina" è in grado di mostrare una delle caratteristiche tipiche del Risorgimento italiano, ovvero la mancata imposizione da parte delle forze democratiche garibaldine e mazziniane di soluzioni democratiche e repubblicane al processo di unificazione nazionale; esse finirono per farsi strumentalizzare, coscientemente o no, dalle forze moderate e monarchiche. Si v. E. Brunetta, *Risorgimento deluso*, in AA. VV., *Mazzini a duecento anni dalla nascita. Atti del convegno di studi - Treviso 15-16 aprile 2005*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 2005, pp. 15-33. Cfr. P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, cit., p. 20, per il quale «il mazzinanesimo non era una corrente della rivoluzione costituzionale moderna, ma una traduzione semplificata del giacobinismo in termini di religione popolare». Testimonianza di ciò è riscontrabile, ad esempio, nell'incontro di Teano; esso esplicitò non solo il lealismo di Garibaldi e la sua subordinazione al principio dell'unità nazionale, ma anche l'incapacità dei democratici di realizzare il loro programma politico.

⁽⁸⁷⁾ Si v. G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia 1848-1898*, cit., pp. 7 ss. E. Bellono, *Manuale dell'elettore politico e del deputato ossia la nuova legge elettorale commentata colle massime ad essa relative sanzionate dalla Camera dei Deputati dal 1848 a tutto il 1860 per l'avv. Edoardo Bellono*, Torino, Tipografia nazionale di Gaetano Biancardi, 1861, pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>. Il testo del Regio Decreto che introdusse un sistema maggioritario a doppio turno è disponibile on-line su: <http://storia.camera.it/>.

potessero rendere impossibile la continuazione degli indispensabili rapporti diplomatici con l’Austria scelse di non abolire la Costituzione, ma in base alle prerogative assegnategli dall’articolo nono, scelse la via dell’appello popolare con il cd. *Proclama di Moncalieri* del 20 novembre 1849, «per chiedergli attraverso le elezioni (indette per il 9 novembre) una Camera moderata»⁽⁸⁸⁾.

Come ricorda il commentario Racioppi e Brunelli⁽⁸⁹⁾:

«Vittorio Emanuele II aveva raccolto con vera lealtà l’eredità paterna, salvandola dalle Austriache minacce e blandizie; ché suo primo atto di regno era stato quello di recarsi in persona presso il vincitore di Novara, ottenendone la rinuncia ai patti di pace esiziali alle libertà statutarie. Per la virtù di questi due illustri regnanti, il principio monarchico s’innestava sempre più robusto nel concetto unitario; per le virtù del Piemonte che rimaneva con la sua stampa libera e la sua libera tribuna parlamentare qual vigile scolta in tanto sfacelo, le speranze d’Italia ebbero il centro intorno a cui riordinarsi e temprarsi a nuovi ordinamenti».

Volendo ora definire il carattere giuridico dello Statuto italiano⁽⁹⁰⁾ sulla base di elementi ultronei alla sua condizione di essere

⁽⁸⁸⁾ P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, op. cit., p. 22. Cfr. S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 5 ss.

⁽⁸⁹⁾ F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Un. Tip. edit., 1909, I, p. 29.

⁽⁹⁰⁾ Modellato sulle due costituzioni francesi del 1814 e del 1830 e sulla costituzione belga del 1831 lo Statuto constava di ottantaquattro articoli. Si evidenzia come lo stesso Regolamento della Camera del Regno fosse stato influenzato dal modello di parlamentarismo all’epoca prevalente: quello animato dallo scrupolo ottocentesco di garantire l’asetticità della decisione parlamentare. Come recitava il suo articolo 59: «Le Camere (...) non possono ricevere alcuna deputazione, né sentire altri, fuori dai propri membri, dei ministri e dei commissari di governo». I modelli che influenzarono le esperienze ordinamentali che hanno scandito la storia parlamentare italiana dal 1848, con il Regolamento compilato dal governo Balbo, al testo coordinato del 1868, in cui si trasfusa la prima riforma organica del 1863, furono quello belga del 1831 e quello francese del 1839. In merito si v. C. Cavour, *Sul regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Risorgimento*, Anno I, n. 111 del 6 maggio 1848, testo ripubblicato in: *Gli scritti del conte di Cavour nuovamente raccolti e pubblicati da Domenico Zanichelli*, Bologna, Zanichelli, 1892, I, pp. 109-115; *Scritti politici nuovamente raccolti e pubblicati da Giovanni Gentile*, Roma, ARE, 1925, pp. 165-168; *Tutti gli scritti di Camillo Cavour*, a cura di C. Pischetta e G. Talamo, Torino, Centro studi piemontesi, 1976, vol. 3, pp. 1203-1206, pubblicazione disponibile on-line su: <http://camicocavour.com/>. Riguardo alla possibile definizione, ascrivibile alla Carta belga, di “fonte”, per quella italiana del 1848, non è possibile esimersi dal citare le

stato il frutto di una largizione spontanea del Sovrano ai suoi sudditi che aspiravano alla conquista delle libertà politiche, rileva sin da subito sottolineare come in maniera contestuale alla sua entrata in vigore venne osservato che esso non avesse in realtà la forma di una vera e propria *costituzione*, né quella di una *Carta*. Nonostante i plebisciti del 1848, 1860, 1866 e 1870 avessero offerto quello che potrebbe essere definito come un suo suggello popolare la scelta dell'antico vocabolo *Statuto* veniva comunque ad evocare, più che le carte delle moderne monarchie costituzionali europee ed esso contemporanee, quei documenti solenni che contenevano le norme fondamentali del diritto pubblico nei liberi comuni del Medio Evo.

Anche da questo elemento letterale è possibile dunque evincere come lo Statuto non venisse considerato in maniera unanime come un *patto* tra il popolo ed il suo sovrano; bensì, esso era prevalentemente considerato come un atto di sovranità estraneo a qualsiasi compromesso.

Ma sebbene esso fosse stato proclamato come “legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della Monarchia” non rimase un “monumento” inviolabile: accettò di sfidare il tempo e l'evoluzione sociale, ed anch'esso fu soggetto a riforme; nel corso degli anni cercò quindi di abbandonare tutto quanto non corrispondesse all'emergere di nuovi bisogni, alla natura delle istituzioni, al sentimento ed alla *coscienza nazionale* ⁽⁹¹⁾. In questo modo il carattere di legge perpetua della Monarchia venne ad inverarsi non nella sua immodificabilità, ma, nell'impossibilità d'essere dal re solo revocato.

seguenti considerazioni espresse da Gaetano Mosca nel 1912 «(...) Si tratta di una fonte secondaria perché veramente la costituzione belga del 1831 in parecchi punti essenziali discostarsi dallo Statuto italiano, così come ad esempio essa ammette la distinzione fra il potere costituente, che ha la facoltà di modificare anche la costituzione, e quello legislativo e stabilisce che il Senato sia elettivo». G. Mosca, voce *Diritto costituzionale*, cit., p. 151.

⁽⁹¹⁾ Per un concreto esempio di ciò si v. il seguente estratto dello scritto del 1847 *La proposta di un programma per l'opinione nazionale italiana* di Massimo D'Azeglio per una espressione chiara e compiuta del gruppo moderato, il quale veniva affermandosi come nuova classe dirigente negli stati italiani ed avrà una parte determinate nel corso del Risorgimento e nei primi anni dell'Unità. M. D'Azeglio, *La formazione dell'opinione nazionale italiana*, in F. Gaeta, P. Villani, *Documenti e testimonianze. I grandi problemi della storia contemporanea nei testi originali e nelle interpretazioni critiche*, Milano, Principato, 1982, pp. 83-88.

II.3 (Segue) le modifiche della Carta albertina.

1. Molti articoli vennero quindi abrogati ed altri modificati, essendosi il potere legislativo arrogato la legittima competenza della sua revisione.

Illuminante in tal senso le parole utilizzate dal Cavour per rispondere a quanti si fossero fatti tetragoni nella posizione che vedeva nell'*irrevocabilità* il suo carattere giuridico principale (⁹²).

«Come mai puossi pretendere che il legislatore abbia voluto impegnare sè e la nazione, a non mai portare il menomo miglioramento ad una legge politica? Questo sarebbe voler far sparire il potere costituente dal seno della società, sarebbe privarlo dell'indispensabile potere di modificare le sue forme politiche, a seconda delle nuove esigenze sociali. Sarebbe un concetto talmente assurdo, che non potrà venir concepito da nessuno di coloro i quali cooperano alla redazione di questa legge fondamentale. Una nazione non può spogliarsi della facoltà di mutare con mezzi legali le sue leggi politiche. Non può menomamente in alcun modo abdicare il potere costituente. Questo nelle monarchie assolute è riposto nel sovrano legittimo; nelle monarchie costituzionali il Parlamento, cioè il Re e le Camere ne sono pienamente investiti».

Esplicite sue riforme vennero quindi realizzate: nell'articolo 1 sulla religione dello Stato (⁹³); nell'articolo 18 sui diritti spettanti

(⁹²) C. Cavour, *Critiche allo Statuto*, in *Il Risorgimento*, Anno I, n. 63 del 10 marzo 1848, testo ripubblicato in *Tutti gli scritti di Camillo Cavour*, a cura di C. Pischedda e G. Talamo, Torino, Centro studi piemontesi, 1976, vol. 3, pp. 1113-1116, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.camilocavour.com/>. Cfr. la sintesi sul dibattito dottrinario dell'epoca così come riportato in G. Zanardelli, *Studi sulla sessione parlamentare 1861-1862*, Brescia, Tip. Apollonio, 1863, pp. 33 ss. Sulla figura dello statista piemontese si v., tra molti: D. Mack Smith, *Cavour and Parliament*, in *Cambridge Historical Journal*, n. 1/1957, pp. 37-57; S. Furlani, *Le elezioni del 27 gennaio 1861 e l'inizio della VIII legislatura: la prima del Regno unito*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, Milano, Nuova CEI informatica, 1988, I, pp. 135-154, testo pubblicato anche in Id., *Le tecniche della rappresentanza: cinquant'anni di ricerche sul diritto elettorale in Italia e all'estero*, Reggio Calabria, Falzea, 1996, II, pp. 889-911.

(⁹³) Riguardo a come, specialmente durante l'età di passaggio dal regime demoliberales a quello autoritario di massa, il contenuto sostanziale di questa disposizione si sia evoluta di pari passi al modificarsi dei rapporti fra Governo italiano e Santa Sede si v. F. P. Contuzzi, *La questione romana ed i partiti politici*, Macerata, Tip. Vessillo delle Marche, 1882. V. E. Orlando, *Nessi storici e giuridici fra gli accordi*

alla podestà civile in materia beneficiaria; nell'articolo 19 sulla dotazione della Corona; nell'articolo 28 sui libri liturgici; nell'articolo 40 circa l'obbligo del giuramento imposto ai deputati; nell'articolo 50 sulle indennità dei deputati; nell'articolo 53 sul computo della maggioranza assoluta durante le votazioni; nell'articolo 55 sul metodo delle tre letture aggiunto a quello degli uffici; nell'articolo 62 sull'uso della lingua francese; nell'articolo 63 per l'aggiunta del metodo di votazione con appello nominale; nell'articolo 76 sulla milizia comunale; nell'articolo 77 sulla bandiera nazionale; nell'articolo 80 sull'autorizzazione regia per le onorificenze estere; nell'articolo 82 sull'esecutorietà dello Statuto dopo le elezioni; nell'articolo 83 sulla riserva della legge per la stampa, per le elezioni, per la milizia comunale e per il Consiglio di Stato; nell'articolo 84 sulla responsabilità dei ministri per le norme transitorie ⁽⁹⁴⁾.

Ma prima di approfondire il dato normativo e le sue modifiche si ritiene necessario aprire una finestra sul processo evolutivo della "prassi costituzionale convenzionale" integrativa dello Statuto riguardante le prerogative del Sovrano in Italia ⁽⁹⁵⁾.

lateranensi e l'ordinamento anteriore, in *Studi in Onore di Francesco Scaduto*, Firenze, Cya, 1936, II, pp. 211-231.

⁽⁹⁴⁾ Si v. V. Piergigli, *Le trasformazioni del sistema politico-istituzionale in Italia e la sostanziale continuità dello stato*, in *Aequitas*, n. 5/2011, pubblicazione disponibile on-line su: <http://p3.usal.edu.ar/>. G. De Vergottini, *L'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, in *L'Italia come società e come stato. Un'identità culturale*, a cura di G. Calboli, G. Galgano, G. De Vergottini, Bologna, Editrice compositore, 2011, pp. 59-86. testo pubblicato anche in *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, n. 12/2011, pp. 271-294, pubblicazione disponibile su: <http://www.unibo.it/>.

⁽⁹⁵⁾ Si v. L. R. Lettieri, *Caratteri del governo parlamentare*, Roma, La Scienza, 1948, pp. 50 ss. E. Lodolini, *La illegittimità del Governo Badoglio. Storia costituzionale del "quinquennio rivoluzionario" (25 luglio 1943 – 1 gennaio 1948)*, Milano, Gastaldi, 1953, pp. 13 ss. Ora in E. Lodolini, *La illegittimità del Governo Badoglio. Storia costituzionale del "quinquennio rivoluzionario" (25 luglio 1943 – 1 gennaio 1948)*, Genova, Associazione culturale Italia storica, 2011². Cfr. AA. VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1986, p. 56, in cui viene posto come ulteriore argomento come «in Italia, nonostante si dica che la forma di governo, disegnata in modo anodino dallo Statuto, sia diventata subito dopo parlamentare, un'analisi più attenta porta a conclusioni in parte diverse. (...) non vennero mai meno la fiducia del sovrano, la sua scelta o co-scelta diretta dei ministri degli esteri e della guerra (titolari di funzioni politiche che venivano ancora ritenute proquota del Re), (...) la sua originaria prerogativa di scegliere il Capo del governo, quando la leadership politica di derivazione parlamentare non fosse sufficientemente definita. Può dirsi che non fosse dualista, secondo i crismi della tipologia, la forma di governo dell'Italia liberale; certo si è che non era monista» (corsivo dell'autore). S. F. Regasto, *La forma di governo parlamentare fra "tradizione" e "innovazione"*, Milano, Giuffrè, pp. 35 ss.

Al netto del comune giudizio sulla esistenza di una larga sfera di discrezionalità sui giudizi del Sovrano per quanto riguardava i rapporti tra Parlamento e Governo, al fine di rendere maggiormente puntuali le generiche norme scritte, nella convinzione che queste avessero, per quanto atteneva questo aspetto, un valore più formale che sostanziale ⁽⁹⁶⁾, si ritenne difatti possibile considerarle come *affievolite* rendendo in questo modo possibili l'esistenza, all'interno della forma di Stato dualistica e dei limiti costituzionali del potere legislativo, di prevalenze governative, soprattutto nella figura del Presidente del Gabinetto, o parlamentari ⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹⁶⁾ G. Mosca, *Sulla teorica dei Governi e sul Governo parlamentare. Studii storici e sociali*, Palermo, Tip. dello Statuto, 1884, pp. 186-187, pubblicazione disponibile online su: <http://documenti.camera.it/>. «Il meccanismo pratico, mediante il quale diventò relativamente facile la transizione dai vecchi ai nuovi concetti del diritto pubblico, fu suggerito dalle leggi costituzionali dell'Inghilterra, dove esso era stato quasi empiricamente escogitato. (...) infatti (...) l'articolo terzo dell'atto di stabilimento [stabiliva] che ogni atto della Corona per avere esecuzione doveva essere controfirmato da un membro del consiglio privato, ma nello stesso tempo si è mantenuto sempre intatto (...) il principio della irresponsabilità personale del re (...) Analoghe furono le misure sancite nelle costituzioni monarchiche del continente europeo e quindi anche nel[lo] (...) Statuto. Troviamo in esso infatti l'art. 67 il quale dice che «i ministri sono responsabili e che le leggi e gli atti del governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro», ma molto prima vi è l'art. 4 il quale solennemente afferma che «la persona del re è sacra e inviolabile (...). In altre parole (...) lo Statuto (...) volle che la persona del re venisse sempre considerata come superiore alla legge, ma nello stesso tempo stabilì che egli non possa fare alcun atto politico senza il concorso e l'assentimento di un alto funzionario dello Stato, il quale alle sanzioni legali è perfettamente sottoposto» Id., voce *Diritto costituzionale*, in *E.G.I.*, cit., p. 152. La conclusione di ciò fu che «dal 1848 (...) si [fosse] avuto in Italia quella forma di governo parlamentare, la quale vuole che il capo dello Stato, sia esso ereditario (...) od elettivo (...), scelga sempre i suoi ministri fra i duci della maggioranza della Camera elettiva. Viceversa nella forma di governo (...) che vige in Germania e fino ad un certo punto nell'Austria, il capo dello Stato sceglie liberamente i suoi ministri fra persone di sua fiducia, le quali spessissimo sono estranee alla Camera elettiva» *Ibidem*, p. 153. Ad integrare le summenzionate notazioni non si omettere l'evidenziare come, mancando fino al 1876 nella Camera dei Deputati dei partiti compatti e ben organizzati, di fatto la Corona avesse goduto fino a quel momento di un'ampia libertà nella scelta del presidente del Consiglio e dei nuovi ministri.

⁽⁹⁷⁾ Elementi contrari ad una visione per la quale l'alternarsi di queste prevalenze venisse ad originarsi unicamente in virtù di consuetudini sono rappresentati dai decreti reali mediante i quali, in maniera autonoma, il potere esecutivo tentò di disciplinare le sue azioni e di regolare le attribuzioni dei suoi membri: il decreto del dicembre 1850 a firma del Primo ministro D'Azeglio con il quale vennero definite le competenze del Consiglio dei ministri, e che permise allo stesso di poter beneficiare della sottrazione di molte attribuzioni alla volontà unica dei singoli ministri (sottrazione che si risolse in favore delle sue deliberazioni collettive); il decreto Ricasoli del 28 marzo 1867, con il quale si tentò di conferire una superiorità gerarchica al presidente del Consiglio su gli altri ministri attraverso le disposizioni contenute nel suo articolo sesto, per il quale «ciascun ministro [doveva] comunicare

Inoltre a queste considerazioni è necessario aggiungere il ruolo giocato in questo sistema da un terzo potere equilibrante: il Senato regio vitalizio. Esso da organo *super partes* ⁽⁹⁸⁾ e strumento per l'ottenimento di una maggiore omogeneità all'interno Parlamento, inizia, dalla prima convocazione nazionale, avvenuta a Torino il 18 febbraio 1861, ad entrare nell'agone politico ed a rappresentare nelle sue funzioni un comitato di supporto all'azione di governo ⁽⁹⁹⁾. È quindi possibile evidenziare come avendo il Senato continuato a mutare la sua fisionomia durante tutto il periodo statutario esso rappresenterà l'elemento maggiormente dinamico in questa Forma di Governo.

al presidente del Consiglio i decreti da presentarsi alla firma del re, ed il presidente [poteva] richiederne la ragione, sospenderne la proposta e deferirne l'esame al Consiglio dei ministri»; il decreto Rattazzi del 28 aprile 1867, con il quale venne abrogato il decreto Ricasoli; il decreto Depretis del 20 agosto 1876, il quale riproponendo le finalità del decreto Ricasoli di 9 anni prima, modificava le materie contenute nel decreto D'Azeglio rendendo competenza del Consiglio dei ministri la messa in riposo e la rimozione tutti i funzionari da lui stesso nominati, e sanciva, attraverso il combinato disposto dei suoi articoli 4, 5, 6, e 7, la superiorità gerarchica del Primo ministro, non più *primus inter pares*, in quanto, nonostante il contenuto testuale dell'art. 67 dello Statuto, esso «soprintende[va] legalmente a tutta la vita politica interna ed estera [e poteva] restringere la competenza di ogni singolo ministro» essendo il suo assenso necessario per il compimento di qualsiasi atto di governo per il quale occorresse un decreto reale (G. Mosca, voce *Diritto costituzionale*, cit., p. 155); il decreto Zanardelli del 14 novembre 1901, finalizzato al riordino della materia ed all'armonizzazione delle disposizioni stratificatesi nel corso di un cinquantennio.

⁽⁹⁸⁾ Per un giudizio dubitativo su questa affermazione si v. G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1956, I, p. 141.

⁽⁹⁹⁾ M. E. Lanciotti, *La riforma impossibile: idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio : 1848-1922*, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 51 ss. Si evidenzia in queste pagine come, nonostante la nuova funzione, esso non fu in grado di essere un efficace ausilio per la sua legittimazione data la mancata integrazione, nelle 21 categorie di nomina, delle élite cattoliche; questa mancanza fu causata da delle frizioni con la Santa Sede dovute principalmente alla concessione, specie nel Nord Italia, degli *exequatur* per la nomina delle arcidiocesi (e.g. Milano). «con le informate proposte da Cavour nei mesi precedenti, oltre all'immissione dei rappresentanti delle nuove provincie, si era provveduto ad uniformare la fisionomia politica del senato a quella della camera elettiva, rafforzando la maggioranza moderata anche al suo interno. Il sistema delle nomine [*rectius* dei criteri di esclusione utilizzati nella verifica dei poteri] si rilevava efficace strumento riequilibratore nelle mani dell'esecutivo, poiché aveva consentito, almeno temporaneamente, di superare i contrasti che avevano caratterizzato i due rami del parlamento nel periodo subalpino, garantendo un maggiore accordo nel lavoro legislativo, e una diversa stabilità al governo stesso, indispensabile allo sforzo comune di edificazione dell'apparato statale». Per un esempio delle frizioni allora in atto tra classe dirigente liberale e le élite cattoliche si possono prendere in considerazione le conseguenze che ebbero, con una alterna intensità date le differenze nelle politiche ecclesiastiche in esse contenute, le promulgazioni delle cd. leggi Siccardi su i privilegi ecclesiastici, la n. 1013 del 9 aprile 1850, e la n. 1037 del 5 giugno 1850, o della cd. legge Rattazzi, la n. 878 del 29 maggio 1855.

Il logico corollario di questa affermazione vorrebbe che la separazione tra “pese reale” e “paese legale”, evidenziato dal Jacini nel corso della IX Legislatura ⁽¹⁰⁰⁾, essendo due volte, tra forma di stato e tipo di regime politico, di una stessa medaglia, non possa unicamente essere ridotta nella aporia presente all’interno del dibattito sull’allargamento del suffragio e sulle proposte su come temperarne la temuta “tirannide della maggioranza” ⁽¹⁰¹⁾; attribuendo questo sistema al Senato una funzione di mediazione tra sovranità regia e legittimazione del suo esercizio ⁽¹⁰²⁾, sarà necessario allargare l’analisi dell’organo al quale esso andrà a contrapporsi, anche al campo della disproporzione tra Settentrione e Meridione d’Italia ⁽¹⁰³⁾, nella composizione dei collegi.

⁽¹⁰⁰⁾ E. Capozzi, *Democrazia incompiuta, partitocrazia, antipolitica: una prospettiva interpretativa della storia italiana*, in AA. VV., *Cercare la democrazia. Un itinerario tra politica e storia*, a cura di E. Capozzi, M. Griffo, Napoli, Guida, 2010, pp. 117-118.

⁽¹⁰¹⁾ A. Brunialti, *Libertà e democrazia: studi sulla rappresentanza delle minorità*, Milano, Treves, 1871, p. XXVII, pp. 76-9, p. 186, pp. 438 ss., pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>.

⁽¹⁰²⁾ Sulle diverse possibili connotazioni di quello che con un linguaggio modernizzante potrebbe essere definito come *consenso popolare* si confrontino i seguenti testi: V. E. Orlando, *Du fondement juridique de la représentation politique*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, 2, vol. 13, 1895, pp. 1-39, pubblicazione disponibile on-line su: <http://gallica.bnf.fr/>; A. Scialoja, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia e del come potrebbero sorgere*, in *Nuova antologia*, n. 13/1870, pp. 54-88, pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>; M. Siotto Pintor, *Estensione del suffragio e distribuzione della rappresentanza*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 3/1911, pp. 385-405, pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>, spec. pp. 4-5 dove viene ammesso come all’inizio del secolo XX non potendosi giudicare «vana ed improduttiva di ogni salutare effetto una riforma intesa ad estendere il diritto di suffragio quando l’estensione non sia con vivace desiderio richiesta dai cittadini che vorrebbero chiamarsi alle urne» vi fossero le condizioni per «essere fruttuosamente attuata, pur senza il vivace consenso popolare anticipato, una meditata riforma del meccanismo della votazione o della distribuzione dei rappresentanti, che non sminuisca la portata apparente dell’influenza concessa dal vigente ordinamento ai singoli elettori nel determinare il risultato ultimo della lotta politica».

⁽¹⁰³⁾ Riguardo alla irregolare distribuzione nelle varie rappresentanze “regionali” si v. SEGRETARIATO GENERALE DEL SENATO, *I senatori del Regno: nomina, convalidazione, giuramento, dimissioni, decadenza*, Roma, Tip. del Senato, 1934, I, p. 533 in cui si evidenzia come «La notevole preponderanza di senatori piemontesi e lombardi emersa già nel corso della VII legislatura, tenderà a connotare permanentemente l’assemblea vitalizia. Si confrontino a questo proposito i dati relativi alla distribuzione dei senatori per regioni di provenienza dal 1848 al 1860, con quelli relativi alle prime diciannove legislature». Sebbene questi dati vadano necessariamente comparati con le risultanze statistiche del periodo relative alla consistenza demografica delle diverse provincie italiane (dato che può essere ulteriormente comparato attraverso il confronto tra elettorato attivo e numero di abitanti) risulta come solo nel 1897 la Sicilia (114) e la Campania (104), avranno una

Volendo rilevare un aspetto deteriore di questo fenomeno, sebbene sia difficilmente documentabile, appare evidente in questo sistema di governo la possibilità che l'ampia discrezionalità con cui venivano realizzate le cd. "inforate" fosse in grado di influenzare le stesse candidature nelle elezioni per la Camera bassa. Non è difficile immaginare come la promessa da parte delle forze governative di futuri incarichi o di nomine all'interno del Senato vitalizio rendesse, in questo contesto, endemico il fenomeno delle "desistenze".

Nonostante ciò, per un esempio di tentativi volti alla sistemazione scientifica di questo fenomeno è possibile fare comunque riferimento a pubblicazioni del periodo, come quella del Carlo Morini, *Corruzione elettorale: studio teorico pratico* del 1894⁽¹⁰⁴⁾. Oltre al suo portato innovativo l'opera si segnala per l'approccio realistico utilizzato nella sistemazione delle categorie utilizzate nella sua analisi; in essa la tradizionale distinzione tra corruzione elettorale "privata" e "governativa" viene accantonata in favore di una più concreta distinzione, quella fra corruzione esercitata per mezzo: 1. "dei seggi in Senato partigianamente impartiti"; 2. "dell'abuso di decorazioni"; 3. "delle indebite inframmettenze nell'amministrazione delle provincie"; 4. "delle

consistenza nella rappresentanza numerica anche solo paragonabile con quella di Piemonte (232) e Lombardia (151). Cfr. M. Cotta, A. Mastropaolo, L. Versichelli, *Parliamentary Élite Transformation along the Discontinuous Road of Democratization: Italy 1848-1999*, in *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, H. Best, M. Cotta (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 226-269.

⁽¹⁰⁴⁾ C. Morini, *Corruzione elettorale: studio teorico pratico*, Milano, Dumolard, 1894. A riguardo si confrontino le risultanze statistiche riportate in F. Andreucci, *La norma e la prassi. Le elezioni irregolari nell'Italia liberale (1861-1880)*, in *Passato presente*, n. 34/1995, ricavate dalla tesi di laurea di L. Rossi, *Brogli e corruzioni elettorali nelle prime cinque legislature del Regno d'Italia*, discussa all'Università degli studi di Pisa il 18 marzo 1992. Al netto dell'importanza dello studio e delle fonti archivistiche utilizzate, non possono comunque non essere presi in considerazione due elementi. Il primo per il quale le irregolarità nel processo elettorale erano spesso il risultato della diffusa condizione per la quale «Titoli di residenza e altri requisiti anagrafici venivano gestiti con una certa spregiudicatezza dalla burocrazia [giungendo] il potere del prefetto ... addirittura nel delicato campo della determinazione del censo», *ivi*, p. 43. Il secondo, forse più evidente ed incisivo, data la possibilità di un chiaro e diretto nesso di casualità tra comportamenti in violazione della legge e distorsione dei risultati elettorali, per il quale «Ogni sezione doveva contare in modo indipendente i voti e poi inviare le schede all'ufficio centrale. Quest'ultimo non aveva il potere di controllo sull'operato delle sezioni, ma solo quello di contare i voti nel loro insieme. Alla fine veniva redatto un verbale che proclamava i risultati, *venivano bruciate le schede regolari* [corsivo aggiunto] e quelle contestate venivano inviate ... alla Camera» *ivi*, p. 52.

indebite inframmettenze nell'amministrazione della giustizia civile e penale"; 5. "delle pubbliche cariche partigianamente conferite o negate"; 6. "d'indebite largizioni in favore delle provincie, dei comuni e di altri corpi morali" 7. della compravendita di voti (¹⁰⁵). Infine l'opera risulta preziosa nell'analisi del periodo per il monito contenuto nelle sue conclusioni; il Morini si dimostra difatti buon profeta degli avvenimenti che contraddistingueranno il primo decennio del secolo XX quando, interpretando un comune sentire già avvertito in quegli anni quando evidenzia come:

«(...) la virtù di una dinastia [fosse] duplice, la sua e quella del suo governo, la quale ultima è più preziosa assai della prima, perché oltre all'essere il riflesso, e per così dire, il contrassegno dell'altra, è la sola che torna veramente fruttuosa al popolo. Che varrebbe al popolo la virtù del principe se i suoi ufficiali fossero prevaricatori?» (¹⁰⁶)

Se da una parte i sistemi elettorali, in quanto procedure strutturate per la presa di decisioni collettive, vedono nella possibilità stessa di accesso al *dèmos* politico, la molla di accensione del loro meccanismo, non è possibile negare come, ugualmente determinanti in questo processo, siano i suoi concreti risultati, la trasformazione di voti in seggi. Date queste premesse, comune denominatore tra questi due aspetti, sarà il risultato di una scelta da parte del legislatore: se considerare o meno determinante un anticipato consenso popolare alle possibili modulazioni che di questi limiti, in entrata ed in uscita, si è intenzionati a porre. Ma, benché questi limiti, derivanti dalla stessa legislazione elettorale, rappresentassero condizioni sufficienti affinché questa frattura si acuisse nel corso della storia delle istituzioni statutarie, alla sua origine si pongono condizioni necessarie di diversa natura. Esempio di ciò è riscontrabile nelle dinamiche emergenti in quella che può essere definita come la "zona grigia" del diritto

(¹⁰⁵) *Ivi*, p. 23.

(¹⁰⁶) *Ivi*, p. 195. *Ibidem*, p. 195. Cfr. G. Zanardelli, *Discorso pronunciato in Iseo da Giuseppe Zanardelli, ministro dell'interno, al banchetto offertogli dai suoi elettori e amici il 3 novembre 1878*, in AA. VV., *La politica italiana dal 1848 al 1897. Programmi di governo*, Roma, Tip. della Camera dei Deputati Ripamonti e Colombo, 1899, II, pp. 112-175, per il quale «Spesso l'Ufficio del deputato [fosse] invertito: non più alla Camera, ma nelle anticamere dei ministeri» *Ibidem*.

costituzionale statuario; nell'istimico alternarsi tra fasi assembleari e fasi in cui, viceversa, prevalenti risultarono le direttive imposte dall'esecutivo ⁽¹⁰⁷⁾, "cartina di tornasole" per una riprova indiretta di ciò può essere trovata nell'incidenza che le diverse interpretazioni degli articoli 45, 47, e 51 ⁽¹⁰⁸⁾ dello Statuto ebbero sugli stessi regolamenti delle due Assemblee.

Inoltre per quanto riguarda la funzionalità del sistema parlamentare è possibile citare la modifica di fatto a cui venne sottoposto l'art. 42, dati gli scioglimenti della Camera dei Deputati avvenuti prima del decorrere dei 5 anni ⁽¹⁰⁹⁾, o sul controllo delle Camere su alcuni atti di carattere internazionale dal contenuto economico, e sulla discrezionalità dell'esecutivo sulla nomina alle cariche dello Stato, che videro in questi campi espandersi le prerogative di questo organo rispetto a quanto disposto dall'art. 5 e 6. Inoltre, alle modifiche ai regolamenti parlamentari, facoltà la titolarità era riconosciuta alle due Assemblee dall'art. 61, si aggiunsero interpretazioni estensive degli articoli 53, 55, 63. Questo rese possibile il riconoscimento: del loro diritto d'inchiesta e del contestuale accrescimento delle prerogative derivanti dagli *interna corporis*; della possibilità di

⁽¹⁰⁷⁾ L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XIX, 1970.

⁽¹⁰⁸⁾ M. Siotto Pintor, *Nuovi dibattiti in tema d'immunità: il consentito arresto dell'onorevole Nasi e il non consentito arresto dell'onorevole Ferri*, in *Annali della Facoltà di giurisprudenza*, n. 3/1909, p. 157-209; n. 4/1909, p. 221-240; n. 7/1909, p. 1-33, pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>. M. Siotto Pintor, *Di una nuova interpretazione dell'art. 45 dello Statuto*, in *Riv. dir. pubbl.* n. 1/1909, pp. 322-344, pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>.

⁽¹⁰⁹⁾ Riguardo al mandato politico dei parlamentari si v. A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, Unione tip. ed., 1900, pp. 578 ss., pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>. Viceversa in merito alla pratica parlamentare per la quale fosse perfettamente ammesso che il re accettasse le dimissioni di un ministero, senza che vi fosse stato un preventivo voto di sfiducia della Camera nel caso in cui lo stesso avesse ravvisato il manifestarsi di un «fatto politico, così grave (...) e che [avesse] talmente scosso la coscienza del paese da rendere giustificabile un cambiamento nell'indirizzo del governo» si v. G. Mosca, voce *Diritto costituzionale*, cit., p. 154; il quale, citando il Palma, ravvisava il palesarsi di questa evenienza: nel 1864 «quando a seguito ad uno spargimento di sangue avvenuto a Torino ed occasionato dall'agitazione che ebbe luogo in quella città per il trasporto della capitale a Firenze, Vittorio Emanuele II accettò le dimissioni del primo ministro Minghetti, senza che ci fosse un voto della Camera» (*Ibidem*). Ulteriori esempi citati furono: le dimissioni del ministero Giolitti del novembre 1893; quelle del secondo ministero Crispi del marzo 1896; quelle del secondo ministero Rudini del 1898. L'altra faccia della medaglia di questo potere discrezionale del sovrano, esercitato nelle valutazioni attinenti la giustificabilità «di un cambiamento nell'indirizzo politico del governo», veniva ad essere rappresentato nella sua attività di discriminazione su quale «dei gruppi coalizzati [avessero] maggior seguito nel Parlamento e [godessero] di maggiore fiducia nel paese», *Ibidem*.

predisporre procedure per il miglioramento dell'attività di *drafting legislativo*, attraverso coordinamenti, deleghe e conferimento di pieni poteri; dell'indennità parlamentare, con la modifica dell'art. 50; dell'abbassamento della soglia d'età per accedere alla carica di deputato, con la modifica dell'art. 40; dell'abolizione dell'arresto per debiti, con la modifica dell'art. 46.

2. Volendo dare ora contezza del dato normativo per un commento sulla portata delle modifiche apportate si intende utilizzare in questa operazione il testo di Teodosio Marchi: *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico* (¹¹⁰).

Già nell'*incipit* di questo saggio è possibile ravvisare quali fossero le finalità dello scritto, nell'ammissione di come «vi [siano] dei problemi fondamentali per la vita dello Stato che (...) non possono esser convenientemente risolti, se prima non siano convenientemente studiate tutte le questioni che della risoluzione loro formano i presupposti: il problema (...) delle riforme costituzionali è uno di quelli, problema, nel quale storia e diritto si inseguono così come le ombre seguono i corpi» (¹¹¹).

Quindi all'elogio dello Statuto, testo in grado di «adattarsi alle mutate condizioni d'ambiente, riuscendo a spiegare quell'intima forza di conservazione che a lui deriva dal fatto di essere identificato, compenetrato coll'idea stessa della patria» (¹¹²), segue la descrizione dei mutamenti ad esso occorsi. Per far questo si evidenzia come la questione riguardante la sua "flessibilità" venne sin da subito risolta grazie all'azione di Carlo Alberto, il quale, prima ancora che le Camere venissero convocate, stabilì «che a guidare l'esercito, nella liberazione del sacro suolo d'Italia

(¹¹⁰) T. Marchi, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1926. La scelta di questo autore nasce dalla sua predilezione, nello studio del Diritto costituzionale, per un approccio realistico ed in grado di mutuare molti aspetti dell'indirizzo storico politico; approccio che lo rese capace di essere non solo «un interprete dell'Italia crispina e giolittiana, nelle cui trasformazioni politiche e sociali - dall'allargamento del suffragio all'avvento dei partiti di massa - vide inverarsi la "crisi dello Stato moderno"» ma di prefigurare per i supremi organi costituzionali nuovi compiti di tutela e garanzia dei principi fondamentali dell'ordinamento. M. Pastorelli, voce *Marchi, Teodosio*, in AA. VV., *DBGI*, Bologna, il Mulino, 2013, II, p. 1272.

(¹¹¹) *Ibidem*, p. 187.

(¹¹²) *Ibidem*, p. 188.

dallo straniero, [fosse] non la bandiera piemontese, ma la bandiera tricolore italiana»⁽¹¹³⁾. Sempre a seguito delle contingenze belliche con un altro atto del Sovrano la Carta albertina viene mutata dall'introduzione di un Istituto in essa non contemplata: la Luogotenenza⁽¹¹⁴⁾. Viceversa furono le conseguenze della decisione riguardante il carattere elettivo della Camera bassa e sulle disposizioni volte a disciplinarne l'elettorato attivo e passivo che portarono alla sua terza modifica, estendendo agli israeliti quanto già precedentemente concesso a culti, nel regno d'Italia, minoritari, come quello valdese. In questo caso fu rilevante come per la prima volta la modifica venne operata, nelle more di una esplicita normazione riguardo la titolarità di questo processo di revisione⁽¹¹⁵⁾, direttamente dall'organo legislativo⁽¹¹⁶⁾; e fu questo stesso organo costituito che apportò la

⁽¹¹³⁾ *Ibidem*, p. 189. Questo avvenne, per l'esercito, grazie al *Proclama reale* del 29 marzo 1848, e, successivamente, per la marina militare e mercantile con il *Decreto Regio* del 15 aprile. Questa decisione di Carlo Alberto portò all'abrogazione dell'art. 77 dello Statuto.

⁽¹¹⁴⁾ R. D. 28 marzo 1848, n. 686.

⁽¹¹⁵⁾ Risulta interessante come nella dottrina il primo che esplicitamente si schierò a favore del principio di modificabilità dello Statuto da parte del Parlamento fu il Presidente del primo Governo della prima legislatura del Regno di Sardegna: Cesare Balbo. Si v. inoltre C. Balbo, *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, F. Le Monnier, 1857, p. 195 ss. «(...) questa è una di quelle questioni la cui esposizione serve di dimostrazione e determinazione; non mi pare possa rimanere dubbio, che in diritto, in quel diritto naturale o logico il quale rimane sempre giudice in tutte le applicazioni di tutti i diritti scritti, dove lo statuto fondamentale non abbia provveduto in modo diverso della altre leggi alle proprie mutazioni, queste non si debbono, non si possono fare se non colle forme e dai poteri costituiti nel medesimo statuto, colle forme e dai poteri delle altre leggi – Insomma, o il potere costituente è nello statuto separato dal potere legislativo solito; e allora deve rimanere separato sempre, a meno che questo stesso potere costituente ricostituisse mai la congiunzione. Ovvero la separazione non fu pronunziata dallo statuto che costituì un potere legislativo unico; ed io allora affermo con piena coscienza di non errare (...) [che] quanto più si voglia rispettare lo statuto (...) tanto più non si dèe, non si può ammettere la separazione non pronunziata da esso, non si può (...) ammettere un potere taciuto da esso, non si può (...) tollerare una diminuzione del potere legislativo solo previsto e costituito da esso. Questa non è una questione di diritto intralciato o dubbioso, ma di semplice onestà o coscienza. – Del resto, anche qui il potere legislativo esistente come costituente può senza dubbio mutare sé stesso, può costituire un potere costituente separato; e questa separazione diventa allora legittima e costituzionale senza dubbio, qualunque ne sia l'opportunità, e finché un'opportunità contraria non tolga di nuovo la separazione. Vegniano dunque a questa questione d'opportunità; nella quale se rimarrà alcun dubbio, non avrà nulla che fare coll'onestà, colla coscienza, co' giuramenti; dipenderà da quelle diverse maniere di vedere nella politica costituzionale, che sono e saranno sempre in tutti i paesi retti a costituzioni rappresentative» *Ibidem*, pp. 196-7.

⁽¹¹⁶⁾ Ad una prima equiparazione riguardante i diritti civili e la facoltà di conseguire i gradi accademici all'interno degli istituti di istruzione superiore del regno, operata attraverso il R. D. 29 marzo 1848, fece seguito la Legge 19 giugno 1848, n. 735; in questo modo gli appartenenti ai culti minoritari riconosciuti dalla Carta poterono

successiva modifica della Carta, integrando le disposizioni degli articoli 3, 82 e 84 con la previsione di una possibile delega al Governo del re di pieni poteri in caso di guerra ⁽¹¹⁷⁾.

Il Marchi conclude quindi questa prima esposizione con un giudizio apodittico sulla questione riguardante le modificazioni costituzionali: «La questione quindi è (...) risolta fin dal 1848; fin da quell'epoca la tendenza nelle modificazioni è segnata, e da quell'epoca in poi dai diversi scheletrici articoli dello Statuto o leggi del Parlamento o il lento evolversi della nostra coscienza giuridica per via di consuetudine, sanno trarre gli ulteriori sviluppi e su di essi scrivono una storia costituzionale che, se in sé riflette talora le caratteristiche dei nostri difetti, sa spesso ispirarsi anche alle nostre virtù» ⁽¹¹⁸⁾. Passando ora alle semplici revisioni formali, l'autore elenca fra queste: l'abrogazione di fatto dell'art. 62 ⁽¹¹⁹⁾ sull'uso facoltativo della lingua francese nelle discussioni parlamentari; le modifiche occorse agli artt. 33, 16 e 17 per introdurre le dizioni di "Corte dei Conti", "Prefetti" e "Consigli provinciali". Per quanto riguarda ancora le modifiche alla lettera dello Statuto si esplicita come anche quando queste non avvennero si ebbero comunque mutazioni nel loro significato: «il termine "Stato" non più corrisponde al termine stesso del 1848: lo Stato piemontese è divenuto Stato nazionale italiano; il termine "governo monarchico" ha ricevuto all'epoca dei plebisciti, un significato che nel 1848 non aveva» ⁽¹²⁰⁾. La trattazione sistematica viene a questo punto interrotta in quanto l'autore ritiene essere giunto al cuore della questione: l'estensione di ogni possibile rassegna in materia non è univoca, ma dipende dal riconoscere «alla consuetudine e alle sue diverse

godere non solo di tutti i diritti civili e politici, ma anche accedere a tutte le cariche civili e militari.

⁽¹¹⁷⁾ Sulla base della Legge 2 agosto 1848, n. 759 vennero resi possibili processi di delegificazione all'interno del circuito Parlamento-Governo-Corona, tramite la concessione di una podestà in base alla quale il Governo del Re poteva, sotto la responsabilità ministeriale, emanare tutti gli atti necessari per la difesa della patria a condizione di far salve in questa attività le istituzioni costituzionali.

⁽¹¹⁸⁾ T. Marchi, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, cit., p. 189.

⁽¹¹⁹⁾ Previsione resa inutile dopo la cessione della Divisione di Nizza alla Francia nel 1860 a seguito degli accordi di Plombières del 1858, fra Cavour e Napoleone III. Non si ritiene in quella occasione significativo il fatto che comunque fossero ancora italiani i due comuni rimasti sabaudi di Tenda e Briga Marittima. si v. A. M. Banti, *Storia contemporanea*, Roma, Donzelli, 1997, pp. 135 ss.

⁽¹²⁰⁾ T. Marchi, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, cit., p. 190.

manifestazioni maggiore o minore importanza nel campo del diritto pubblico, a seconda che si sia più o meno portati a riconoscerne i requisiti di esistenza, si sarà indotti ad estendere o a restringere il novero dei mutamenti apportati a questo o a quell'articolo dello Statuto»⁽¹²¹⁾. La conclusione è che la questione non attenga quindi lo stabilire come l'attività di revisione non abbia limiti, ma in che grado fissare gli stessi, nella consapevolezza che il "potere costituente" non sia una sottospecie del potere legislativo, ma un potere da questo diversificato che formerebbe un tutto unico con la stessa sovranità, in quanto sorgerebbe e si manifesterebbe con l'affermarsi, in un determinato momento storico, dello stesso Stato⁽¹²²⁾.

3. Passo ora a delle considerazioni riguardanti la capacità dell'analisi sinora esposta di rappresentare un aggiornamento sull'esperienza dello Statuto Albertino ed in particolare sulla sua capacità di contenere al suo interno le premesse dell'attuale ordinamento democratico⁽¹²³⁾. Per fare ciò deve però aggiungersi

⁽¹²¹⁾ *Ibidem*, p. 191. Esempio di questo sarebbero gli articoli 1, 7, 8, 18, 19, 22, 23, 33, 38, 41, 76, e 80.

⁽¹²²⁾ Il «potere costituente [si porrebbe] (...) di fronte al potere legislativo, (che è uno soltanto dei momenti con cui la sovranità si manifesta), come un tutto di fronte alla parte» *Ibidem*, p. 195.

⁽¹²³⁾ Prima di iniziare la rassegna proposta non è possibile non citare in argomento la celebre Sentenza della Corte di Appello di Ancona del 25 giugno 1906 riguardante la possibilità, in base alla vigente legge elettorale politica, per le donne in possesso degli altri requisiti di capacità di essere iscritte nelle liste elettorali, la cd. "Sentenza Mortara". Essa prese il nome dal suo estensore e presidente della Corte Ludovico Mortara, e nonostante non fu in grado di portare al riconoscimento di questo diritto, per la prima volta nella storia del nostro ordinamento sancì come «(...) salvo quanto stabilito, in relazione al censo negli artt. 8 e 12 della legge elettorale politica [il t. u. sulla legge elettorale n. 83 del 28 marzo 1895, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del Regno il 29 marzo 1895, n. 75 [pubblicazione disponibile on-line su: <http://storia.camera.it/>], non vi [fossero] motivi esegetici i quali conducano necessariamente a ritenere che essa interdica alle donne il diritto elettorale»; rileva inoltre evidenziare come in essa tra le argomentazioni volte a ricostruire l'intenzione del legislatore venisse riportato «che la legge [fosse] formula di precetto generale destinata a governare i bisogni e le contingenze della vita sociale per un tempo illimitato, adattandosi alla loro variabilità in modo da rispondere sempre al fine di tutela nell'ordinamento civile. Essa non si cristallizza in una formula iniziale per sempre irriducibile, ma vive la vita stessa della civiltà ed è animata dallo spirito di questa». *Sentenza della Corte di Appello di Ancona del 25 luglio 1906*, in *Giurisprudenza italiana*, LVIII, 1906, III, coll. 389-394, pubblicazione disponibile on-line su: <http://ww2.unime.it/>. Sull'argomento si v. CAMERA DEI DEPUTATI, *Il voto alle donne. Le donne dall'elettorato alla partecipazione politica*, Roma, 1965,

come i dubbi sinora sollevati debbano essere integrati, per la loro corretta valutazione, dal confronto tra l'applicazione dei principi statutari nella giurisprudenza del periodo (¹²⁴), ed il contributo dato in quegli anni dalla letteratura costituzionalistica francese, vera *schola* di tutte le esperienze costituzionali del XIX secolo per lo studio della «contrapposizione fra rilevanza politico-morale ed efficacia giuridica» (¹²⁵) dei principi enunciati all'interno delle Costituzioni nazionali. Questo confronto può essere difatti finalizzato ad evidenziare come il dibattito d'oltralpe, nonostante riguardasse prevalentemente, come dimostrato da autori come Paul Bastid, non la rilevanza delle disposizioni delle Carte costituzionali, ma delle Dichiarazioni dei Diritti ad esse allegate, avesse inciso sull'*humus culturale* italiano, favorendo chiavi di lettura volte a porre in rilievo come le garanzie offerte dal sistema parlamentare, se lette sotto la lente della loro interpretazione storica, potessero rappresentare validi contrappesi, sia alle ragioni della logica giuridica, che al portato di un consolidato sistema di giurisprudenza amministrativa. Le positive ed innovative intenzioni di autori come Léon Duguit, per il superamento del mero portato dichiarativo di questi principi, portato originato dal venir essi considerati dalla dottrina prevalente, rappresentata agli

pp. 101-107; AA. VV., *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocatessa italiana*, a cura di N. Sbano, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 207-213; AA. VV., *Donne alle urne. La conquista del voto. Documenti 1864-1946*, a cura di M. d'Amelia, Roma, Bink editore, 2006, pp. 80-87. M. D'Amico, A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche: analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, Giappichelli, 2006.

(¹²⁴) Si noti come questa operazione poco attenga alla ricerca delle radici storiche del diritto di fondazione di un legittimato potere d'imperio, in quanto legata ad un particolare utilizzo della stessa «storia»; in questo ci si riferisce difatti alla costruzione tautologica, in quanto non basata sulla rappresentanza, della sovranità dello Stato operata nel nostro Paese dall'Orlando. Per questo aspetto non si può non rimandare a G. Cianferotti, *Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Otto e Novecento*, cit., *passim*. «Orlando dava una interpretazione evolutiva della nozione di "stato di diritto": non più semplicemente stato che si vincolava a determinati procedimenti ed a determinate forme nella produzione di norme giuridiche (...) ma lo stato che accettava che ogni norma giuridica prodotta finisse per voler dire non quello che il legislatore (...) voleva fargli dire, ma quello che essa poteva dire nel momento in cui veniva inserita nel sistema giuridico vigente. Insomma gli organi legislativi avevano una funzione parziale nella creazione di diritto: l'ultima parola spettava al sistema giuridico ed ai suoi interpreti» P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, Bologna, il Mulino, 1995, pp. 54-55.

(¹²⁵) S. Bartole, *La Costituzione è di tutti*, cit., p. 18.

inizi del secolo scorso dalle posizioni di Adhèmar Esmein ⁽¹²⁶⁾, unicamente come un accertamento di norme preesistenti, prive di «portata normativa e giuridicamente non obbligatori» ⁽¹²⁷⁾, avrebbe quindi creato le premesse per una possibile «doppia utilizzazione dei principi statutari» ⁽¹²⁸⁾.

Anche se le condizioni necessarie erano già presenti *in nuce*, l'attinenza al solo portato letterale, non permetteva ancora l'apparire delle condizioni sufficienti all'utilizzo di quello gerarchico. Efficace dimostrazione di come fosse erroneo confondere l'applicazione diretta dei precetti costituzionali con l'attribuzione di un qualsiasi carattere di rigidità allo Statuto del Regno d'Italia è offerto dallo studio sulle possibilità allora esistenti di sindacato sui Decreti Legge. Se si sviluppa un ragionamento argomentativo, utilizzando come termini del problema, le conclusioni cui giunse il 17 novembre 1888 la Corte di Cassazione di Roma, chiamata a pronunciarsi a riguardo: essendo il sindacato giurisdizionale fondato, in base all'allegato "E" sul contenzioso amministrativo della Legge 20 marzo 1865, n. 2248, sulla provenienza dei Decreti dal potere esecutivo, «indipendentemente dalla pretesa di forza di legge che li sorregge e li pone in possibile conflitto con il terzo articolo dello Statuto» ⁽¹²⁹⁾, è possibile far discendere da questo assunto un giudizio apodittico, per cui gli stessi non andassero disapplicati, andando distinto il caso di intervento dell'esecutivo con Decreto Reale in materia legislativa, senza che concorra, a questo, urgenza, da quello dei Decreti Reali adottati con espressa riserva e reclamati da una necessità di circostanza. Solo nel secondo di questi due casi il Governo svolgeva un'azione interpretativa del Parlamento, facendo ciò che si presumeva lo stesso avrebbe fatto se il dato caso emergente non fosse intervenuto a sessione conclusa.

⁽¹²⁶⁾ Riguardo ai caratteri di rigidità delle costituzioni su v. A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, L. Larose & L. Tenin, 1909 p. 507, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.forgottenbooks.com/>.

⁽¹²⁷⁾ S. Bartole, *La Costituzione è di tutti*, cit., p. 19.

⁽¹²⁸⁾ Ma se, nonostante l'assenza di un giudizio di costituzionalità delle leggi, richiamandosi a concetti, come quelli che lo stesso Duguit descriverà come di *lois contraires au droit*, ed al disposto dell'articolo ottantunesimo dello Statuto, potevano essere immaginate *interpretazioni delle leggi ordinarie ed azioni di sindacato giudiziale delle leggi* il Bartole premette come la giurisprudenza ordinaria ed amministrativa comunque risolvesse i conflitti tra successive fonti del diritto solo in base a criteri cronologici. si v. S. Bartole, *La Costituzione è di tutti*, cit., p. 21.

⁽¹²⁹⁾ *Ibidem*, p. 22.

L'altro corno della questione venne invece risolto con una differenziazione tra Atti Reali per le esecuzioni delle Leggi, emanati in base al disposto dell'articolo sesto dello Statuto, «dai decreti che ricalcano quello che nel diritto comparato sono definite ordinanze di necessità e, per silenzio costituzionale, sono ritenute appannaggio del potere esecutivo» ⁽¹³⁰⁾. Accoglimento limitato della censura ai casi di autorizzazione da parte delle Camere al Governo per l'adozione di Decreti Legge, come ad esempio avvenne con la Legge 31 gennaio 1926 n. 100, per le quali è ragionevole immaginare l'ipotesi di “judicial review of legislation”, essendo questa basata sulla legittimità della stessa legge autorizzativa.

Da quanto esposto sinora una parziale conclusione. Le ipotesi di lavoro precedentemente sostenute sono funzionali all'assunto per il quale, avendo i Redattori della Carta del '48 ⁽¹³¹⁾, dovendosi confrontare con la continua evoluzione della società italiana, deciso per un ordinamento i cui “plessi normativi” fossero necessariamente destinati a maturare nel corso del tempo, il grande interrogativo che lo Statuto pose al futuro non fu quello sull'opportunità del suo modificarsi, ma su come lo stesso dovesse compiersi: se per le vie della “revisione costituzionale”, o se tramite una lata attività di interpretazione, finalizzata ad un suo sviluppo incrementale. Sviluppo che si orientò, come verrà esposto nel prosieguo di questo scritto, lungo le due direttrici

⁽¹³⁰⁾ Il medesimo meccanismo di interpretazione sistemica non perde di validità quando l'autore lo applica a casi di accoglimento della censura. *Ibidem*, p. 23.

⁽¹³¹⁾ «Il testo dello Statuto albertino fu redatto nell'ambito di cinque riunioni del Consiglio di Conferenza, organo nato originariamente come istituto di fatto (vale a dire le «riunioni dei ministri» di cui la memorialistica piemontese a volte ha dato conto) e poi istituito formalmente con Regio Biglietto del 1° maggio 1815, indirizzato dal Sovrano al primo segretario di Stato per gli affari interni, conte Vidua di Consano. (...)». Il Consiglio di Conferenza, che vide tra i suoi redattori principali, l'allora funzionario amministrativo Luigi des Ambrois de Nevâche, «venne preannunciato con il proclama dell'8 febbraio 1848; elaborato nel corso di cinque sedute del Consiglio di Conferenza (10, 17 e 24 febbraio, 2 e 4 marzo 1848); concesso da Carlo Alberto con Regio Decreto del 4 marzo 1848; pubblicato domenica 5 marzo 1848, in lingua italiana nella «Gazzetta Piemontese» n. 56 (edita a Torino) e in lingua francese a Chambéry; inserito nella Raccolta degli atti di Governo di Sua Maestà Re di Sardegna con il numero 674 e nel Recueil des actes du gouvernement de S. M. le Roi de Sardaigne con il numero 456; ed entrò in vigore l'8 maggio 1848 (vale a dire nel giorno della prima riunione delle due Camere, ai sensi dell'articolo 82 dello Statuto stesso)» L. Ciaurro, voce *Statuto albertino*, in *Dizionario del Liberalismo Italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.bibliotecaliberale.it/>.

rappresentate, rispettivamente: da un ritorno ai suoi principi originari, finalizzato al rafforzamento delle prerogative regie, e di riflesso, dell'Esecutivo (¹³²); da una volontà ispirata all'evoluzione delle sue istituzioni rappresentative, da realizzarsi tramite l'estensione del suffragio o la modifica del sistema elettorale vigente (¹³³) ed una più analitica disciplina delle funzioni assegnate al Parlamento (¹³⁴).

4. Quanto trattato in questo capitolo ed il metodo di studio in esso proposto hanno trovato nelle diverse possibili interpretazioni del “momento costituente”, avvenuto in Italia tra il 1848 ed il 1861 e, nelle caratteristiche precipue di questo testo costituzionale, una loro esemplificazione (¹³⁵).

(¹³²) Tra molti si v. S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova antologia*, n. 151/1897, p. 9-28. Ora in, Id., *Scritti e discorsi extraparlamentari: 1870-1922*, a cura di P. Brown, Bari, Laterza, 1972, I, p. 575-597, pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>.

(¹³³) M. S. Piretti, *La giustizia dei numeri*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 69-119. Cfr. H. Ullrich, *Il sistema elettorale e sistema politico: dalla riforma del 1882 alla crisi di fine secolo*, in AA. VV., *Idee della rappresentanza e sistemi elettorali nell'Italia tra Otto e Novecento. Atti della terza Giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea, Venezia, 17 novembre 1995*, a cura di P. L. Ballini, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 1997, pp. 61-138. P. L. Ballini, *La questione elettorale nella storia d'Italia*, Roma, ARCHIVIO STORICO - CAMERA DEI DEPUTATI, 2007, I, pp. 3-124.

(¹³⁴) Tra molto si v. A. C. Majorana, *Del Parlamentarismo. Mali, cause e rimedi*, Roma, Loescher, 1885.

(¹³⁵) Non stupisca o provochi dubbi sulla validità dell'analisi compiuta la parzialità nella ricostruzione del dibattito sulla continuità nell'ordinamento dello Stato italiano, che soprattutto in occasione del 150° anniversario della sua fondazione, ha animato un illustre e variegato *Parterre de rois* di giuristi e costituzionalisti. La finalità delle precedenti pagine è stata quella di offrire, attraverso un'analisi ragionata della letteratura e dei commentari all'epoca maggiormente in uso, un quadro dei filoni interpretativi allora prevalenti. Verrà dato conto della più recente riflessione scientifica in materia nel prosieguo di questo scritto. Tra molti si v. S. Cassese, *Stato e Popolo nella Storia italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2013, pp. 427 ss. Id., «Fare l'Italia per costituirlo poi». *Le continuità dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2011, pp. 305 ss. A. Sandulli, G. Vesperini, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2011, pp. 47 ss. G. Amato, *Dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale*, pubblicazione ora contenuta in Id., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 73-78. F. Lanchester, *150 dell'Unità d'Italia e la dinamica istituzionale italiana tra società civile e classe dirigente*, in *Quaderni cost.*, n. 3/2011, pp. 547 - 571. P. Grossi, *Il diritto nella storia dell'Italia unita*, conferenza tenuta il 14 aprile 2011 presso l'Accademia nazionale dei Lincei, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.lincci.it/>.

Esso è stato trattato prendendone in considerazione principalmente seguenti aspetti:

a) La caratteristica che vuole lo Statuto albertino essere una Carta ottriata, comporta necessariamente come la comprensione del fatto storico all'interno del quale si è manifestata sia indefettibile; da ciò la necessità di prendere in considerazione il dato di realtà rappresentato dal ruolo giocato dalla classe dirigente liberale ⁽¹³⁶⁾.

b) Il ceto politico e la classe dirigente hanno avuto nella recente storia costituzionale italiana valutazioni ambivalenti, passando da una valutazione favorevole nel considerare il ruolo da esso ricoperto come attivo ed indispensabile per la mediazione delle istanze portate avanti dagli attori politicamente rilevanti ⁽¹³⁷⁾, a posizioni maggiormente critiche su questo punto ⁽¹³⁸⁾.

⁽¹³⁶⁾ P. Pombeni, *Un sistema politico liberale senza ideologia liberale? Italia 1860-1970*, in *Storica*, n. 53/2012

⁽¹³⁷⁾ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1994)*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

⁽¹³⁸⁾ U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana: individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989, spec. per quanto riguarda le posizioni ivi espresse sulla sudditanza degli attori italiani rispetto ai modelli stranieri a loro contemporanei e sulle conseguenze che questa condizione avrebbe avuto sulla ricezione all'interno del regime costituzionale di istanze maggiormente democratiche. In argomento per un esempio di ricezione diretta del modello procedimentale seguito dal costituente sub-alpino si v. M. S. Corciulo, *La nascita del regime parlamentare in Francia. La prima restaurazione*, Milano, Giuffè, 1977, nel quale si evidenzia come l'elaborazione della Carta Sabauda aveva seguito un percorso speculare a quello della commissione regia predisposta per la redazione della Carta francese del 1814. Peculiare come la vicenda francese continui ad offrire un modello anche se si analizzano le metodologie di lavoro seguite per la nascita della Carta del 1830. Si v. in proposito L. Lacchè, *La garanzia della Costituzione. Riflessioni sul caso francese*, in *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali ottocenteschi*, a cura di A. G. Manca, L. Lacchè, Bologna, Il Mulino, Berlino, Duncker & Humblot, 2003, pp. 49-94. Se da un lato le camere francesi, appositamente riunite in una speciale Assise, avevano emendato la carta del '14, emendamenti sottoposti successivamente al giudizio del sovrano, la lata attività di interpretazione delle Camere aveva, tramite consuetudini costituzionali, ovvero tramite l'accettazione del sovrano esplicitata dalla promulgazione di questi stessi atti, emendato ed integrato diverse disposizioni dello Statuto con una sostanziale regolarità durante i suoi primi trenta anni di vigenza. Viceversa risulta meno agevole addivenire ad empiriche dimostrazioni di come abbia offerto una diretta influenza il modello rappresentato dalla Costituzione belga del 1831, la cui procedura risulta, rispetto all'esperienza italiana, eccessivamente radicale, se non nell'aver offerto un precedente di procedimento costituente affidato ad un'apposita assemblea. Se influenza diretta vi fu, questa va difatti riscontrata nella redazione dei regolamenti delle due Camere, si v. ivi, nota 81 p. 112, e S. Furlani, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di e di altri testi istituzionali fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, NS, 6, 1986, 2, pp. 111-155.

c) Se nel secolo XX la riflessione giuridica sullo Statuto era incentrata sulla valutazione riguardante il potere costituente e la sua influenza sulla continuità dello Stato, nel secolo XXI queste si concentrarono nell'individuazione del soggetto e dei limiti a cui una eventuale modifica costituzionale dovrebbe attenersi. Individuazione necessaria data la mancanza di una esplicita procedura di revisione costituzionale e di un sindacato di costituzionalità sulle leggi.

d) A causa delle caratteristiche dello Statuto e delle condizioni in cui esso apparve la legge fondamentale del Regno d'Italia vide una sua evoluzione nella progressiva ricezione del modello anglosassone e della cd. onnipotenza parlamentare. Questa seconda ricezione ebbe valutazioni non concordi in quanto venne a basarsi sull'assunzione delle istituzioni britanniche all'interno di un sistema costituzionale dalla natura sostanzialmente differente.

e) Nonostante la Carta fondamentale fosse soggetta ad una cronica deficienza nella effettività delle norme giuridiche da essa proclamata, in essa è possibile riscontrare la coincidenza tra fatto costituente ed esercizio di un potere costituente, grazie non solo ai diritti che la stessa riuscì concretamente ad assicurare, ma, soprattutto a quelli che, all'ombra dello Statuto, riuscì a far sviluppare grazie alle sue continue modifiche ⁽¹³⁹⁾.

Da ciò deriva come, la “questione costituzionale” legata allo Statuto albertino debba essere inquadrata in maniera più ampia rispetto alla semplice dicotomia tra Carte “concesse” e Carte nate a seguito di una Assemblea costituzionale ⁽¹⁴⁰⁾. Ampliamento possibile, ad esempio, superando spiegazioni monocasuali per quanto attiene le possibilità di loro revisione che, in maniera univoca, da questi due diversi processi di adozione dovrebbe discendere ⁽¹⁴¹⁾. Possibilità riscontrabili nelle riflessioni di giuristi

⁽¹³⁹⁾ G. De Vergottini, *L'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, cit.

⁽¹⁴⁰⁾ P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, cit., pp. 34 ss.

⁽¹⁴¹⁾ Per un risalente precedente a questa impostazione si v. A. Fazzari, *La costituente*, in *Nuova Antologia*, n. 171/1900, pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>. Per il quale, ponendo in questo modo una importante distinzione tra “costituente” nella continuità della precedente forma di stato e costituente istituitasi all'indomani di eventi rivoluzionari, la formazione di una

come il Palma, il quale, riteneva, già durante il regime liberal oligarchico, che la sede della “sovranità” fosse rinvenibile nell’elettorato e nella sua rappresentanza politica; da ciò è difatti possibile far discendere come il fatto che dal 1848 al 1946 la “sovranità” fosse appartenuta alla monarchia derivasse dalla scelta, compiuta tramite i plebisciti di annessione, di concedere la stessa alla monarchia sabauda. Attenzione alla rappresentanza in campo politico ed alle sue evoluzioni (¹⁴²) che portò, inoltre, la dottrina giuridica maggiormente eterodossa rispetto alla dogmatica della “Scuola giuridica nazionale” a ritenere possibile in sede teorica, già dagli anni ‘80 del secolo XX, scissioni tra “Stato apparato” e “Stato ordinamento” pensando gli interessi rappresentati nelle Assemblee legislative del Regno d’Italia non come dei monoliti predeterminati ma come dati di realtà aperti al riconoscimento anche di nuove istanze.

Norme sull’elettorato e sulla rappresentanza in campo politico, e conseguenti diritti politici, che rappresentarono quindi:

a) pur non essendo “norme materiali del testo costituzionale” dato il continuo allargamento della platea, avvenuto durante tutto il periodo non recessivo della loro evoluzione, di coloro che delle loro tutele poterono beneficiare, delle norme in grado di fissare in maniera progressiva il legittimo contenuto di “accordi”, il cui iter di produzione era, viceversa, fissato a livello statutario (¹⁴³);

costituente potesse essere immaginata non solo per sancire il cambiamento della forma di Stato ma, ugualmente, affinché i difetti della forma di Governo venissero sanati, ivi, p. 315. Cfr. P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, cit., p. 40.

(¹⁴²) Si v. F. Lanchester, *La Rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 91 ss. Cfr. per quanto attiene ai principi richiamati dalla Costituzione repubblicana che si rifanno al concetto di democrazia rappresentativa,

G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2010, I, pp. 161 ss.

(¹⁴³) Riguardo alle “norme sull’iter di produzione” si v. ad gli artt. 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 e 59 sulla disciplina delle sedute e delle deliberazioni delle Camere e sulle procedure di drafting legislativo. Si v., inoltre, l’art. 63 per quanto concerne le modalità di votazione all’interno delle due Assemblee; articolo che imponeva al suo ultimo comma come ogni votazione effettuata sul complesso di una legge si dovesse svolgere obbligatoriamente a “scrutinio segreto”. Si evidenzia come tutti i summenzionati articoli dovessero essere interpretati in base al combinato disposto emergente dal loro accostamento con quanto sancito dall’art. 73 dello Statuto, per il quale «L’interpretazione delle leggi, in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo». Fonte: <http://www.parlalex.it/>.

b) data «la tendenziale riduzione di tutti i diritti fondamentali ai soli diritti politici; o meglio la riduzione della garanzia dei diritti alla garanzia di partecipazione politica e alle tecniche (...) con cui si organizza la rappresentanza» propria delle politiche legislative statutarie ⁽¹⁴⁴⁾ il nucleo delle norme d'indirizzo politico costituzionale.

Da ciò le ragioni che permetterebbero l'identificazione in esse, anche durante il periodo di vigenza dello Statuto albertino, di una *costituzione materiale*.

Se in questo capitolo si è utilizzato la descrizione dell'esercizio del potere costituente operata dai re Carlo Alberto e Vittorio Emanuele, potere costituente realmente legittimato in quanto vide nel processo che portò alla nascita dello Stato nazionale italiano l'emergere della sua condizione sufficiente, ovvero, la presenza di una *coscienza costituzionale*, per descrivere le radici storiche del concetto di *costituzione materiale*, nel secondo, con la medesima finalità ed in base allo schema poc'anzi tracciato, si tratteranno i singoli aspetti dell'evoluzione, non solo delle sue assemblee rappresentative, ma anche degli istituti giuridici predisposti per dare concretezza a quei principi e valori, alla cui promozione e mantenimento, al momento della loro fondazione, le stesse si impegnarono.

In conclusione si ribadisce come, la scelta di questo argomento ⁽¹⁴⁵⁾ sia nata dalla constatazione per la quale oggi, di fronte al

⁽¹⁴⁴⁾ G. Rebuffa, G. Tarello, *Alle origini dello Stato non di diritto*, in *Il Mulino*, n. 6/1984, p. 991.

⁽¹⁴⁵⁾ Scelta stimolata dalla volontà, condivisa sia dalle istituzioni, sia dalla società civile, di richiedere esplicitamente al mondo dell'Accademia, ed in particolare ai giuristi e ad agli storici, uno speciale impegno per la promozione culturale dei principi e dei valori della Carta costituzionale italiana, anche attraverso la ricerca delle loro "radici" statutarie. Questa è stata recentemente "rilanciata" durante il 2° Convegno del Progetto "Un ponte di carta tra emancipazione e liberazione (1848-1948)" svoltosi a Roma presso la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica il 4 novembre 2015. Si è tentato in questo incontro di dare corpo ad una operazione di consolidamento della memoria attraverso l'uso della testimonianza diretta di quanti, soprattutto durante gli eventi bellici che videro coinvolto il nostro paese fra il termine dell' "era degli imperi" e l'inizio del "breve secolo", subirono con maggiore veemenza la violazione dei propri diritti fondamentali. In questa sede si è evidenziato come qualsiasi questione legata a fenomeni minoritari non possa non avere come opposti corni, da un lato, l'emancipazione, e dall'altro, l'integrazione. Nella Carta repubblicana questo portato si è venuto concretizzando nelle disposizioni contenute all'art. 19, Cost., ma esso non rappresenta che un pilone del ponte ad arco che collega la data del 1° gennaio del 1948 a quella del 4 marzo del 1848. In Italia il prodotto delle tre "rivoluzioni" che tra il XVII ed il XVIII secolo gettarono le fondamenta del

“grande accumulo di potenza”, non solo imperiale, ma anche tecnologica, economica, finanziaria, militare, lo studio del diritto richieda una più attenta analisi della realtà politico-istituzionale e delle sue evoluzioni; a ciò, la ricerca di un diritto «funzionale alla cura dell'intero, ma che non per questo si traduce automaticamente in diritto gerarchicamente sovraordinato rispetto ai diritti delle parti e dei singoli luoghi: un diritto che continua dunque a essere comune, e non unico, perché proteso alla razionalizzazione, e magari anche alla riforma dei diritti particolari, ma non alla loro abrogazione»⁽¹⁴⁶⁾.

Tirando le file di quanto sinora affermato per riassumere l'oggetto di studio proposto è possibile quindi affermare che questo si riferisca alla storia dei diritti e della costituzione. Ovvero come la stessa si ponga – tra continuità e rottura – su di un duplice piano di rapporti rispetto alla precedente storia del diritto; se quest'ultima può essere definita come la storia dell'autonomizzazione del diritto, la prima è proprio nel suo riscoprire i legami con le altre forme di regolazione della condotta, diverse ad esempio dalle fonti sociali date dalle consuetudini e dalle leggi, che troverebbe oggi la sua peculiarità⁽¹⁴⁷⁾.

moderno Stato di diritto prese la forma di un percorso con forti tratti di continuità rintracciabili attraverso la non svalutazione della Carta statutaria e la scansione del periodo in oggetto in precisi tornanti. L'auspicio di un futuro democratico di partecipazione nell'ambito di un processo internazionale di integrazione trova di fatto sue logiche premesse nella comprensione di come la non scontata autolimitazione dell'autorità statale compiuta dallo Statuto, fu un vero “usbergo” per le minoranze del Regno che, nonostante le disposizioni formali del suo articolo primo, permise la loro effettiva emancipazione. Allo stesso modo la scansione possibile degli eventi del secolo XIX in tre distinte fasi (fino al 4 novembre del 1921, con la fine del “primo risorgimento”, fino al 5 settembre del 1938, con la promulgazione della prima delle cd. leggi razziali; il periodo compreso tra il 3 settembre 1943 e l'entrata in vigore della nostra Carta costituzionale, il cd. “secondo risorgimento”) rende evidente quanto possa essere prezioso il confronto, reso possibili anche attraverso fondi archivistiche, con le storie personali di quanti vissero con forza e con estremo sacrificio come le disposizioni dell'art. 52, Cost., ebbero la loro diretta premessa nella storia del nostro paese di quel periodo.

⁽¹⁴⁶⁾ M. Fioravanti, *Stato e costituzione*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura Id., Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 9 e ss. Cfr. C. H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 27 ss.

⁽¹⁴⁷⁾ Paradossalmente oggi quello che era più autonomo all'inizio dell'età moderna, l'idea di diritto oggettivo, si ritroverebbe maggiormente legato ad altri ordini, come la morale e l'etica, grazie all'avvento dell'idea plurale del diritto e del moderno costituzionalismo. Si v. M. Barberis, *Diritto oggettivo e diritti soggettivi nel costituzionalismo moderno*, lezione tenuta l'8 ottobre 2010 all'interno del ciclo di conferenze organizzate dalla *Fondazione Collegio San Carlo di Modena* dal titolo

Costituzione Storia e teoria di un'esperienza politica. L'audio dell'incontro è disponibile on-line su: <http://sas.fondazioneancarlo.it/>. Sul rapporto tra Diritto e Giustizia e tra giusnaturalismo e giuspositivismo. Cfr. per una interpretazione del primato della legge "filtrata" dai diritti soggettivi, e soprattutto dai diritti delle minoranze, si v. R. Dworkin, *I diritti presi sul serio* (1977), trad. it., Bologna, il Mulino, 2010.

CAPITOLO III

POPOLO E POTERE ELETTORALE: DAL REGIO DECRETO 17 MARZO 1848, N. 680 AL REGIO DECRETO 21 SETTEMBRE 1882, N. 999

Sommario: III.1 La legislazione elettorale nella Carta albertina. – III.2. La riforma del sistema elettorale del 1882. – III. 3. Il potere legislativo e la rappresentanza nella riflessione della giuspubblicistica nazionale.

III.1 La legislazione elettorale nella Carta albertina

1. Volendo ricercare un elemento dirimente per la descrizione degli organi costituzionali della Repubblica italiana, popolo e corpo elettorale non possono non essere definiti come *species* del *genus* “Stato persona”, e, nello specifico, la parte comprendente l’organizzazione costituzionale dello Stato. Da ciò, la constatazione per la quale, nella definizione dei criteri solitamente utilizzati per la distinzione degli organi costituzionali, assuma particolare interesse la loro graduazione in base alla loro diversa derivazione dall’investitura da parte dello stesso “popolo”. Da questo assunto, si ritiene possibile l’astrazione di un criterio interpretativo, tale, da potersi applicare, non solo, alle modalità attraverso le quali, oggi, avviene la trasmissione della sovranità, ma anche, a quelle proprie dell’esperienza statutaria; criterio interpretativo rinvenibile nello stesso “corpo elettorale” ⁽¹⁾.

La “radice” della costituzione materiale in questo modo ricostruita sarà quindi quella riscontrabile nell’ “l’investitura da parte del popolo”, analizzata nel momento in cui le sue modalità di trasmissione sono state modificate da specifiche politiche legislative ⁽²⁾.

La necessaria consapevolezza di come, se nel contesto pluralistico e repubblicano «Le linee di svolgimento dell’indirizzo politico risultano dal processo dialettico fra le varie correnti di opinioni rappresentate che trovano nell’assemblea una “stanza di

⁽¹⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969⁸, vol. I, p. 402.

⁽²⁾ Per una recente analisi di come questo argomento possa essere sviluppato all’interno dell’ordinamento repubblicano si v. R. Borrello, *Sistemi elettorali e revisione costituzionale*, in *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015* (in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè), per il quale, immaginando, una possibile revisione della legislazione elettorale in grado di avere l’effetto di una tacita modifica della stessa costituzione La tesi della natura materialmente costituzionale della legge elettorale (che, ricorda Fulco Lanchester ... è «uno strumento tecnico ad alta valenza politica, connesso con principi e valori della forma di Stato e capace di influire sulla formazione della rappresentanza in campo politico e sul funzionamento della forma di Governo e, qualunque sia la sua copertura costituzionale nel sistema delle fonti, è da considerarsi come *una vera e propria norma di regime*») rafforza [la] conclusione, [della] crucialità sostanziale della legge elettorale», la quale deve comunque essere ricondotta «ai principi fondanti dell’ordinamento, in relazione al contributo che essa apporta al funzionamento di meccanismi fondamentali nell’ambito della forma di stato e della forma di governo. Tale contributo, in altri termini, ancorché fondamentale, proviene sempre dal basso e non è concorrente con la costituzione, a cui va invece ricondotto gerarchicamente».

compensazione” propria al raggiungimento di decisioni di compromesso»⁽³⁾, ponendo così in essere la potenziale distinzione tra lo stesso concetto di “rappresentatività” e di “rappresentanza”⁽⁴⁾, durante la precedente esperienza statutaria, sebbene la scelta fosse comunque affidata all’elezione «il corpo (...) [elettorale fosse] ristretto e formato dai componenti di una sola classe legata dagli stessi interessi»; da questa differenza, le elezioni si risolvevano in questo secondo contesto «in una designazione dei più capaci, individuabili in base alla considerazione sociale di cui godono ed alla posizione economica (...), senza che occorra un’apposita organizzazione di base che promuova le scelte e operi da tramite fra eletti ed elettori, data l’esistenza di un rapporto fiduciario di carattere personale che riesce ad instaurarsi fra gli uni e gli altri, e tenuto conto che la naturale convergenza degli interessi fa del corpo degli elettori un’organizzazione spontanea, allo stato diffuso, che trova puntuale riflesso nell’opera dei rappresentanti. Quanto all’esigenza della responsabilità appare sufficiente a soddisfare la durata temporanea dell’investitura e la conseguente periodicità delle elezioni senza uopo dell’impiego di altri congegni»⁽⁵⁾, essendo la premessa delle elezioni individuabile non è nella democraticità ma nell’omogeneità.

A ciò, è necessario premettere come, nella definizione di un modello applicabile alla descrizione di come lo Statuto trattasse il cd. *diritto elettorale*, al netto dell’efficacia di questa operazione, lo stesso non possa essere immaginato senza, necessariamente, pagare due ipoteche; queste sono rappresentate da due inevitabili eccessi: quelli di genericità e astrattezza. A ciò, si somma in queste pagine la consapevolezza di come, l’operazione sconti l’ulteriore difficoltà di voler trovare elementi costitutivi di una idea altrettanto generica ed astratta quanto quella di costituzione materiale. Per dimostrare questo legame si sono quindi ricercati nel secolo precedente a quello in cui questo concetto vide la propria apparizione quali fattori potessero ad esso essere prodromici e presupposti. Questi si sono riscontrati, prima di tutto, nelle riflessioni svolte da quei giuristi che maggiormente vollero far risultare nei loro studi i legami esistenti fra diritto, società e comunità politiche. In questa introduzione per dimostrare l’assunto si crede possibile far riferimento ad un autore il cui confronto con il

⁽³⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 402-3.

⁽⁴⁾ Se la “rappresentatività” viene quindi a porsi come la corrispondenza fra la composizione socio-economica di un gruppo sociale e quella dell’organo che lo rappresenta, la “rappresentanza” aggiungerebbe un ulteriore carattere in grado di qualificare questa corrispondenza: la responsabilità dei componenti dell’organo che rappresenta di fronte al gruppo sociale rappresentato.

⁽⁵⁾ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 402.

Mortati può essere in grado di esemplificarne i termini: lo Jellinek. La descrizione del percorso di avvicinamento compiuto dal Mortati si ritiene possa quindi iniziare dalla ricezione della tedesca *dottrina dello Stato* sui rapporti esistenti fra Stato e società ⁽⁶⁾, dalla dottrina italiana attraverso autori che per il Mortati furono un costante riferimento, come Luigi Rossi. Nonostante Mortati volle, nella sua opera del 1940, esplicitare come nella ricerca del principio alla base della “costituzione materiale”, non ci si potesse riferire «ad una volontà o ad una coscienza collettiva, o più genericamente alla società, come entità sottostante allo Stato, sia se intesa come realtà oggettiva, in senso naturalistico, sia come unità spirituale di valori oggettivi» ⁽⁷⁾, si ritiene che, viceversa, nella produzione scientifica dello stesso, durante il periodo successivo al secondo conflitto mondiale, questo legame possa essere riscontrabile. Da questa condizione la conseguenza, per la quale, le posizioni espresse nel 1940 sarebbero state comunque la base dalla quale poterono trovare sviluppo le influenze subite dal Mortati, nelle riflessioni operate nel 1945 sul volume *La Costituente* ⁽⁸⁾. Punti di contatto sono difatti riscontrabili nelle affermazioni riguardanti il come la “coscienza costituente” dei cittadini fosse la condizione inderogabile per l’apparizione di un “potere costituente” da quest’ultimi pienamente legittimato. Questa viene definita come entità «sottostante all’organizzazione statale (...) unità spontanea dovuta a fattori di ordine spirituale, che determinano la coscienza di una comune appartenenza e gli scopi comuni, e che si esprime quale unità di cultura» ⁽⁹⁾.

L’utilizzo che a questo scopo del *diritto elettorale* si è ritenuto quindi maggiormente funzionale è stato quello volto ad identificare nello stesso un elemento in grado di accomunare le diverse costituzioni basate sulla dottrina liberal-borghese dello Stato apparse in Europa, dalla restaurazione alle Carte redatte a conclusione del primo conflitto mondiale. Questo, potrebbe essere identificato in base ai canoni del costituzionalismo moderno solo in un paradossale assioma. Per lo stesso, nonostante il popolo potesse essere

⁽⁶⁾ L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna, Tip. Fava e Garagnani, 1894, I, pp. 17 ss.

⁽⁷⁾ Sul concetto di “coscienza costituente” si v. C. Mortati, *Premessa*, in Id., *Raccolta di Scritti. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, I, pp. 4 e ss.

⁽⁸⁾ C. Mortati, *La Costituente*, Roma, Darsena, 1945. Id., *Diritti subbiettivi politici*, in Ministero per la costituente, *Relazione all’Assemblea costituente*, Roma, Failli, 1945, I, pp. 119-144.

⁽⁹⁾ C. Mortati, *La Costituente*, cit.

immaginato come il possessore dell'intera sovranità nazionale, in realtà, non sarebbe stato nulla, non potendo fare altro che votare. Che «il popolo non [avesse] alcuna competenza per esercitare qualsiasi direttiva sul potere esecutivo o per legiferare direttamente. [e che] Tutto il suo potere si esauris[se] nominando i rappresentanti al Parlamento o votando nei plebisciti» ⁽¹⁰⁾ era una constatazione comune e condivisa, le cui origini venivano fatte risalire ad indiscussi precedenti dottrinali ⁽¹¹⁾. Da ciò, e dalla ricerca di possibili eccezioni a questa regola, si crede possibile rinvenire la causa che portò lo studio dell'affermarsi di tutte quelle «Forme più o meno ampie di esercizio diretto del potere da parte del popolo», e, del come «Accanto alla forma eccezionale e straordinaria del plebiscito, che pur è una forma diretta di manifestazione di volontà del potere del popolo» si sia modificata «quella ordinaria delle elezioni al termine del mandato», a ricoprire un costante interesse per il diritto costituzionale ⁽¹²⁾.

2. Nelle osservazioni della disciplina lo Stato moderno era quindi visto come caratterizzato da «un fenomeno, talora sostanziale, talora anche formale, sempre però importante e spesso predominante: il principio rappresentativo» ⁽¹³⁾.

Da ciò, le ragioni che hanno portato a far iniziare questo “percorso di avvicinamento” alla *Staatslehre* di Jellinek nella ricostruzione operata da un Autore che sicuramente fu per il Mortati uno dei riferimenti seguiti nello studio dallo stesso dedicato, già dal 1927

⁽¹⁰⁾ A. Giannini, *Tendenze costituzionali*, Bologna, Zanichelli, 1933, p. 55. Lo stesso veniva identificato come «l'aspetto più dinamico del diritto costituzionale» di quel periodo, elemento quindi in grado di «scardinare la vecchia dottrina dello Stato», *ivi*, p. 57

⁽¹¹⁾ Tra molti si v. C. de Montesquieu, *Ésprit des lois*, *liv. II, ch.II.*, per il quale «Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité». Cfr. «Ces clauses, bien entendues, se réduisent toutes à une seule: savoir, l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté» ora in J. J. Rousseau, *Il contratto sociale* (introduzione di R. Guiducci), Milano, BUR, 1962, p. 48. Essendo su questo argomento il pensiero del Ginevrino basato sulla onnipresenza dello Stato, si ritiene che lo stesso possa essere configurato come incompatibile con l'idea che i Diritti del singolo precedano la formazione della società e debbano trovare una propria, specifica garanzia di fronte al potere politico.

⁽¹²⁾ A. Giannini, *Tendenze costituzionali*, *cit.* pp. 56 ss. Ulteriore elemento conoscitivo di questo fenomeno è inoltre lo sviluppo dell'elezione «a seguito di anticipato scioglimento della Camera elettiva, o in occasione di revisioni costituzionali o di consultazione del Capo dello Stato», e dei referendum in materia legislativa, sia in fase di conferma che di iniziativa, *Ibidem*.

⁽¹³⁾ L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, *cit.*, p. 13.

nella Facoltà di Scienze politiche di Roma, ai principi del diritto costituzionale: Luigi Rossi.

Lo stesso, già durante il suo insegnamento felsineo aveva difatti dato alle stampe il primo volume del suo *I principi fondamentali della rappresentanza politica* ⁽¹⁴⁾ nel quale, con chiarezza, da questi stessi presupposti aveva sviluppato il concetto per il quale essendo «L'istituto principale ... per attuare l'accordo tra lo Stato e la Società ... il Parlamento», la natura giuridica del rapporto rappresentativo dovesse essere centrale ⁽¹⁵⁾. Per ammonire sugli eventuali rischi di complicare un concetto apparentemente lapalissiano la considerazione per la quale «se il concetto formale e superficiale della rappresentanza politica [fosse] d'una facilità intuitiva, l'opposto [dovesse dirsi] della essenziale e intima natura di esso. E ciò specialmente perché il costituzionalismo continentale ha dovuto convalidare con una teoria quello che in Inghilterra era il risultato d'una lenta evoluzione storica; così avvenne spesso [che] si scambiò per contenuto sostanziale dell'istituzione ciò che ormai non era che involucro esteriore derivante dal concetto tradizionale della istituzione stessa. Onde ne conseguì che il modo più semplice, ma nello stesso tempo meno esatto, di concepire la rappresentanza parlamentare fu di considerarla come una reale rappresentanza giuridica degli elettori in Parlamento, appunto come era nei tempi scorsi in Inghilterra». Da ciò, due tendenze: «una tendenza a considerare il Parlamento come l'esatta rappresentanza del popolo cui deve essere interamente sottomesso; e vi ha invece una tendenza opposta la quale considera il Parlamento, come una semplice magistratura in nessun modo rappresentativa, affatto indipendente dal popolo e dagli elettori medesimi» ⁽¹⁶⁾.

Al netto delle possibili “opzioni culturali e ideologiche” proprie di ogni tempo la ricostruzione di questo percorso rimane quindi importante per il diritto costituzionale in quanto, questo oggetto, con la sua fisionomia ed i suoi assetti socio-politici, è in grado di rappresentare uno “specchio dell'intera società” ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, cit.

⁽¹⁵⁾ L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, cit., p. 15.

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁷⁾ Cfr. G. D'Agostino, *Introduzione*, in *Per una storia delle istituzioni parlamentari*, a cura di G. D'Agostino, Napoli, ESI, 1994, p. 3.

3. Venendo ora allo studio dei profili storici della legislazione elettorale politica in Italia ⁽¹⁸⁾, è necessario partire dai limiti testuali imposti dall'ordinamento alla stessa; agli stessi è, però, sin da subito necessario aggiungere quanto statuito da un atto estraneo alla Carta albertina: il proclama dell'8 febbraio 1848 di Carlo Alberto, re di Piemonte nella parte in cui viene ribadito come il sistema adottato nello Statuto fondamentale avrebbe dovuto seguire quelle che erano le linee guida del cd. "governo rappresentativo" ⁽¹⁹⁾. Linee guida che si tradussero nello Statuto nelle disposizioni contenute:

a) all'art. 2 Stat., lì dove veniva ribadito il concetto di «Governo Monarchico Rappresentativo» ⁽²⁰⁾;

b) all'art. 3 Stat., nella disposizione in grado di dare concretezza a questo concetto, per la quale «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere; il Senato e quella dei Deputati» ⁽²¹⁾;

c) dall'art. 39 Stat., il quale nel definire i criteri per la composizione della Camera elettiva, specificava come i Deputati dovessero essere «scelti dai Collegi Elettorali conformemente alla legge» ⁽²²⁾;

d) dall'art. 83 Stat., dove, per la stessa "esecuzione" dello Statuto, veniva previsto che «per completare la struttura del nuovo regime rappresentativo, [fosse] ... indispensabile emanare una legge che delineasse le modalità di elezione dei Deputati e definisse, al contempo, i requisiti necessari per poter esercitare l'elettorato attivo e passivo» ⁽²³⁾.

⁽¹⁸⁾ A tal fine ci si è rifatti principalmente a E. Bellono, *Manuale dell'elettore politico e del deputato ossia la nuova legge elettorale commentata colle massime ad essa relative sanzionate dalla Camera dei Deputati dal 1848 a tutto il 1860 per l'avv. Edoardo Bellono*, Torino, Tipografia nazionale di Gaetano Biancardi, 1861, pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/bpr/>. Il testo del Regio Decreto che introdusse un sistema maggioritario a doppio turno è disponibile on-line su: <http://storia.camera.it/>, V. Calabrò, *Breve storia dei sistemi elettorali in Italia*, in *Donne, politica e istituzioni: percorsi, esperienze e idee*, a cura di M. A. Cocchiara, Roma, Aracne, 2007, pp. 285-301, spec. pp. 286 ss.

⁽¹⁹⁾ Riguardo alle diverse possibili connotazioni di questo termine si cfr.: C. Bon Compagni di Mombello, *Della monarchia rappresentativa*, Torino, Cotta e Pavesio, 1848, per una posizione volta a riconoscere come preminente il ruolo del potere legislativo nel sistema istituzionale e alla teorizzazione dell'opportunità di garantire la responsabilità ministeriale di fronte alle assemblee legislative; C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia: della politica nella presente civiltà: saggi politici*, Firenze, Le Monnier, 1857 per posizioni favorevoli ad una forma costituzionale pura, dove la Corona potesse essere il centro attivo dell'ordinamento (in particolare auspicando una sempre maggiore partecipazione dell'istituto monarchico all'attività delle Camere, «secondo un'interpretazione letterale dello Statuto che affidava al Re l'iniziativa legislativa e la nomina dei senatori» AA.VV., *Il primo Parlamento italiano*, Roma, Biblioteca della Camera dei deputati, 2011, pp. 18-19.

⁽²⁰⁾ V. Calabrò, *Breve storia dei sistemi elettorali in Italia*, cit., p. 286.

⁽²¹⁾ Art. 3 Statuto Fondamentale del Regno, fonte: www.quirinale.it.

⁽²²⁾ Art. 39 Statuto Fondamentale del Regno, fonte: www.quirinale.it.

⁽²³⁾ Art. 83 Statuto Fondamentale del Regno, fonte: www.quirinale.it.

Definita dal Cavour come «il miglior commento che si potesse allo Statuto, la più efficace ed eloquente risposta alle accuse dirette contro questo grand'atto legislativo» ⁽²⁴⁾ questa articolava in 115 articoli i seguenti “principi organici”:

«1. Il numero dei deputati viene fissato a 204, a ragione in media di un deputato per una popolazione di 23.000 anime.

2. Le elezioni si fanno in modo diretto, in altrettanti circondari elettorali quanti sono i deputati da eleggersi ⁽²⁵⁾.

3. La legge conferisce i diritti elettorali a tutti i cittadini godenti dei diritti civili, e maggiori di anni 25, i quali adempiano ad una delle tre seguenti condizioni:

a) di pagare, se domiciliati nella maggior parte delle provincie dello Stato, lire 40 di contribuzione diretta, le comunali non valutate; e solo lire 20 se domiciliati nella Savoia, nella Liguria, o nella provincia di Bobbio;

b) di occupare, come esercenti, un'industria od un negozio, una bottega od un'officina, la quale unita all'abitazione rappresenti un'annua pigione determinata da una tabella variabile fra 200 e 600 lire, a seconda della popolazione dei vari comuni e città dello Stato;

c) di appartenere ad una classe della società, la quale supponga nei membri che ne fanno parte una certa capacità intellettuale.

Queste capacità sono distinte in due categorie: basta ad essere elettore appartenere alla prima, o pagare la metà del censo stabilito dalla legge ed appartenere alla seconda.

4. La legge dichiara eligibili alle funzioni di deputati tutti i cittadini maggiori di anni trenta che godono dei diritti civili.

5. Finalmente, essa decide la grave questione relativa ai funzionari pubblici, col dichiarare incompatibili le funzioni di deputato coll'esercizio di un gran numero d'impieghi, e col fissare al quarto del numero dei membri il maximum dei funzionari ammessibili nella Camera» ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ C. Cavour, *La legge elettorale piemontese*, in *Il Risorgimento*, I, 72, 21 marzo 1848, p. 1, online su: <http://camillocavour.com/>.

⁽²⁵⁾ Cfr. il commento a queste vicende offerto dal Maranini, per il quale: «tutte le complesse disposizioni di cui è necessariamente intessuta una legge elettorale, non possono rientrare nella carta fondamentale ... è può anche sembrare opportuno che la legislazione elettorale conservi una certa elasticità. Tuttavia non si può non rilevare che, mancando nello statuto qualsiasi accenno alla costituzione dei collegi elettorali, la camera dei deputati ... rimane indeterminato in uno dei suoi aspetti essenziali» G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Nuova Guaraldi, 1983³, p. 109.

⁽²⁶⁾ C. Cavour, *La legge elettorale piemontese*, cit.

Per quanto atteneva la cd. formula elettorale ⁽²⁷⁾ il Regio Editto 17 marzo 1848 n. 680 ⁽²⁸⁾ prevedeva un maggioritario a doppio turno con ballottaggio. I collegi, invece, erano uninominali, ritagliati in base al principio dell'elezione *distrettuale*; per il quale, se il paese veniva diviso in tanti distretti elettorali quanti erano i deputati da eleggere, questo stesso ritaglio doveva essere compiuto avendo come fine il mantenimento di un contatto diretto tra elettore e candidato, ottenuto grazie all'utilizzo, come limiti, dei confini delle singole province, senza limitarsi in questa operazione alla predisposizione di collegi solo nei singoli capoluoghi. Se per quanto attiene alla ripartizione dei collegi non si era voluto seguire l'esempio offerto dalla Francia, il sistema del doppio turno con ballottaggio, viceversa, venne riprese in maniera pedissequa, difatti, in base all'art. 92, «Era eletto al primo turno chi otteneva la metà più uno dei voti espressi, purché tale cifra fosse uguale o superiore a 1/3 degli aventi diritto al voto» ⁽²⁹⁾. Mentre in caso di mancato raggiungimento del richiamato quorum, secondo il disposto dell'art. 93, coloro i quali al primo turno avessero ottenuto «il maggior numero de'suffragi» accedevano ad un ballottaggio. Lo stesso si risolveva con la nomina del candidato con «il maggior numero dei voti validamente espressi»

È stato già osservato dal Maranini come allora «Il sistema elettorale, rimandato del tutto alla legislazione ordinaria, rimane[ss]e] così, nella carta fondamentale, un'incognita, la cui rivelazione era destinata a reagire sopra tutta la struttura costituzionale» in quanto era evidente come la «natura e l'ampiezza della base elettorale di una camera elettiva debbano esercitare l'influenza più profonda sopra i rapporti di questa camera con la camera vitalizia e con il governo del re»⁽³⁰⁾.

Da ciò, la considerazione per la quale, l'adozione di collegi uninominali e la scelta del ballottaggio possano essere figurati principalmente come due strumenti funzionali al dominio politico della borghesia censitaria, egemone all'interno della camera rappresentativa, a dispetto di un contesto in cui «rivendicazioni nazionali e rivendicazioni sociali affioravano assieme» ⁽³¹⁾ trovavano, seppur attraverso un corpo elettorale estremamente ristretto, una loro prima legittimazione. Egemonia che, data la

⁽²⁷⁾ Nel trattare la materia elettorale la dottrina giuridica è solita distinguere fra norme finalizzate a disciplinarne il procedimento, e norme per la definizione dei suoi meccanismi tecnici per la suddivisione dei seggi, si v. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 175 ss..

⁽²⁸⁾ Fonte: <http://storia.camera.it/>.

⁽²⁹⁾ V. Calabrò, *Breve storia dei sistemi elettorali in Italia*, cit., p. 287.

⁽³⁰⁾ G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, p. 110.

⁽³¹⁾ G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, p. 109.

prudenza ed il sospetto verso formule politiche ampiamente discusse, venne posta come condizione per la stessa esistenza delle nascenti istituzioni parlamentari dalle aristocrazie locali al governo del re ⁽³²⁾. Difatti, «il ballottaggio consentiva, invece, di correggere, se non addirittura di capovolgere, grazie ad accordi volti a recuperare i voti confluiti su candidati terzi, il risultato della prima consultazione» ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Cfr. A. Annino, R. Romanelli, *Premessa*, in *Notabili, elettori, elezioni. Rappresentanza e controllo elettorale nell'Ottocento*, a cura di Id., Id., Quaderni storici, n. 69/1988. Per i quali per quanto atteneva la rappresentanza politica, sia in Italia che nei principali ordinamenti europei, quella liberale fu un'età di «sperimentazioni e di equilibri instabili [realizzati] ... entro meccanismi formalizzati come le costituzioni, o le leggi elettorali la cui ratio è fondamentalmente individualistico-quantitativa di assetti di tipo organicistico e gerarchico», *ivi*, p. 677. Considerazione tanto più vera se si considera come lo scopo che animò le successive modificazioni della legislazione elettorale fu quella di assicurare una «proporzionalità della rappresentanza [in grado di assicurare] gli spazi politici per la parlamentarizzazione di un conflitto politico e sociale crescente che doveva essere tenuto lontano dalle piazze» N. Niccolai, *Contro il numero ignorante e proletario. Proporzionalismo e riforma elettorale in Italia (1870-1882)*, in *Passato e presente*, n. 34/1995, p. 86.

⁽³³⁾ V. Calabrò, *Breve storia dei sistemi elettorali in Italia*, *cit.*, p. 288.

III.2 La riforma del sistema elettorale del 1882

1. Il centro delle riflessioni operate in questo paragrafo, nonostante i continui richiami alla legislazione elettorale contenuti, avrà come aspetti dirimenti le questioni legate all'avvento del sollevarsi "a volte sconsolato" di movimenti volti alla denuncia del parlamentarismo visto come degenerazione del modello impostosi solo quaranta anni prima nella storia statutaria del nostro ordinamento ⁽³⁴⁾.

Si riconobbe difatti un deviamiento nell'esercizio delle funzioni proprie del sistema parlamentare ⁽³⁵⁾ e la manifestazione di un vizio

⁽³⁴⁾ A. C. Majorana, *Del Parlamentarismo. Mali, cause e rimedi*, Roma, Loescher, 1885, p. 3. Degenerazione denunciata in Italia all'indomani della sostituzione della classe di governo a seguito dei connubi e del primo governo Depretis. In questo testo veniva rilevato come «I mali de' governi parlamentari [mettano] in rilievo il fatto che questi deviano, decadono, si corrompono, si evolvono [in quanto] (...) Quando una forza si muove normalmente, dev'esser determinata dal suo scopo; se si muove, per qualsiasi causa, contrariamente allo scopo devia. I deviamenti de' governi parlamentari sono frequenti: essi pertanto di frequente non rispondono ai loro fini. Inoltre essi sono affetti da decadenza (...) la decadenza è un deviamiento nella categoria del tempo. La corruzione indica qualcosa di peggio: non solo, cioè la forza non raggiunge il suo fine, perché tiene diverso cammino, così nel tempo che nello spazio; ma non può raggiungerlo, perché è intimamente, costituzionalmente rosa» (*Ibidem*, p. 11). Nella distinzione tra mali e cause (e nella specificazione tra cause: *generalis* e *particolari*; *sociali* e *costituzionali*; *necessarie* e *accidentali*) - operata nella consapevolezza di come «Una costituzione non [sia] solo quale appare dalla lettera degli statuti [in quanto] oltre il diritto scritto vi ha il non scritto, oltre la formula vi ha lo spirito» (*Ibidem*, p. 35) - l'autore vedeva come "le anomalie" da lui rilevate «anche ridotte ai minimi termini d'indiscutibile verità [sebbene fossero] gravi [rappresentassero] l'esagerazione di un diritto, l'abuso di una facoltà non contenuta nei suoi giusti limiti» (*Ibidem*, p. 40); inoltre lo stesso integrava questa sua valutazione deplorando l'apparizione di «facoltà nuove (...) [che non avevano] ragione d'essere né in un articolo di legge, né in una teorica qualsiasi; che, da coloro stessi i quali l'esercitano, non sono confessate come un diritto, ma condotte per via di fatto» (*Ibidem*). Non è possibile ignorare come simili valutazioni proponessero un ritorno di fatto all'assunto aristotelico, per il quale, l'auspicabilità di "forme di governo miste", avesse come causa principale la constatazione che la decadenza dei governi fosse riscontrabile nell'«usufruirli a fini particolari di individui, consorterie, moltitudini» (*Ibidem*). Cfr. E. D'Orazio, *Fisiologia del parlamentarismo in Italia*, Torino, Società tipografico-editrice nazionale, 1911, spec. pp. 11-17 pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>.

⁽³⁵⁾ *Ibidem*, p. 4 «si irride poi, ai vecchi dottori del diritto costituzionale, che vengono designati col nome di arcadici: loro che videro perfetto il governo parlamentare e lo proclamarono tale ai quattro venti: loro che invogliarono le masse di quest'apparato semico di pesi e contrappesi, dipingendo tutto color rosa e mostrando d'ignorare il nero». Per un esempio di come le preoccupazioni legate allo "stato di salute" delle istituzioni parlamentari rappresenteranno una costante anche nella prima fase della storia repubblicana, si v. le considerazioni espresse, allo scadere della terza legislatura repubblicana, da Federico Comandini ne, *Il parlamento ammalato*, in *Il ponte*, n. 5/1962, pp. 637-648; L'A., facendo tesoro del monito espresso da Vittorio Scialoja sui rischi che l'adozione di metodi legislativi non in grado di garantire la ponderazione nell'iter formativo delle leggi può comportare, in queste pagine delinea, con poche sommarie osservazioni, un breve catalogo di soluzioni in quel momento concretamente realizzabili. Se ai fini di questo scritto non si ritiene necessaria una loro puntuale elencazione, rileva, al contrario, evidenziare come le stesse avessero come loro premessa: sia la consapevolezza di come la «via democratica pass[asse] (...) necessariamente a traverso il Parlamento» (ivi,

di sistema nelle seguenti aree: nel *formalismo* parlamentare; nell'ibrido istituto dei *congedi*; nelle *logomachie* viste come uno sviamento della pubblicità dei lavori da mezzo a fine; nelle discussioni realmente sentite o per questioni personali, o per crisi; nella quantità contraddittoria nelle richieste di spesa; nei Ministeri che sviando dalla loro funzione di vertice delle strutture amministrative demandano la loro funzione direttiva a direttori generali e capi divisione, rendendoli quindi simili a *satrapi*.

La sommatoria di questi mali avrebbe portato ad uno sviamento della funzione legislativa ⁽³⁶⁾.

Di fronte a tali diagnosi alcuni tra i più accorti osservatori del tempo, rinvenendo come elemento fondativo dello Stato monarchico il suo essere retto mediante “forma rappresentativa”, prognosticavano come soluzione a siffatti mali differenziate teorie riguardo le elezioni politiche ed i sistemi elettorali maggiormente auspicabili ⁽³⁷⁾. Essi

p. 639); sia la strenua difesa del suffragio universale («la democrazia vive e si afferma soltanto nella misura in cui esercita e si attua in concreto l'attiva partecipazione delle «masse» – cioè dei ceti proletari e popolari – alla vita dello Stato.», ivi, p. 640).

⁽³⁶⁾ In questo capitolo si tenterà un paragone tra le “vite parallele” di quanti, in diverse epoche, trattarono il tema teorico e pragmatico della tensione tra Costituzione formale e soggetti politicamente rilevanti, e di come la stessa possa influire sulla natura e le funzioni degli organi rappresentativi dello Stato. Lo scopo di questa operazione è quello di evidenziare come questo tema sia di persistente e fondamentale importanza per il costituzionalismo contemporaneo. Si ritiene che lo specifico caso di studio, rappresentato dal “processo di democratizzazione del diritto di voto” in Italia nel passaggio tra il regime liberale oligarchico a quello liberale di massa, possa fornire un utile contributo per la comprensione delle correnti dottrinarie ispirate dall'esigenza di offrire della materia, o solo una impostazione generale (si v. V. E. Orlando, *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Bologna, Zanichelli, 1953, II, pp. 601 ss.), o di dare alla stessa “uno spirito civile e scientifico” (si v. C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, Cedam, 1957, ora in Id., *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, III, pp. 355 ss.). Si spera di esplicitare in questo modo non solo le ragioni che portarono alla tradizionale collocazione del tema in oggetto nell'ambito dei cd. *diritti di libertà* riconosciuti dagli artt. 2, 18, 21, Cost., ma anche il punto di vista di quanti, riconducendolo viceversa al combinato disposto degli artt. 2, 3 2c, 49, Cost., riconobbero allo stesso una “posizione eccentrica” tale da contenere in sé l'intero diritto pubblico (si v. C. Mortati, *Ibidem*, p. 358, per il quale «ogni indagine rivolta a spiegare la posizione del partito non [potesse] non essere inquadrata in una concezione “complessiva di tutto il diritto pubblico” (...) [in quanto] il sistema dei partiti incide non solo sulla forma di governo ma sulla forma di Stato, e pertanto la determinazione del posto che esso occupa nell'ordinamento statale importa che si risalga ai fondamentali elementi istituzionali che lo compongono, visti nel loro insieme, come “totalità dei governanti e dei governati”»; da ciò la conclusione per la quale la raffigurazione più generale del partito si potesse desumere dalla *esigenze* che lo stesso intendeva portare avanti: dal tipo di collegamento proposto tra società ed ordinamento). La personale volontà di approfondire lo studio della storia costituzionale nasce proprio dalla consapevolezza di come, per la comprensione del regime politico e delle finalità dello stesso ordinamento, essa sia indefettibile.

⁽³⁷⁾ Prima di iniziare la trattazione di questo capitolo si rileva come nel trattare la materia elettorale l'odierna dottrina giuridica distingua le norme finalizzate a disciplinarne il procedimento da quelle per la definizione dei suoi meccanismi tecnici di suddivisione dei seggi. Il primo di questi aspetti, il metodo elettivo, è rappresentato da tecniche giuridiche

dimostravano in questo modo di attribuire alle stesse una importanza non minore delle norme fondamentali dello Statuto medesimo, giudicando la legge elettorale una sua “pratica” applicazione. L’erigere queste norme al rango di “legge delle leggi” permetteva difatti di concedere eguale valore, nella soluzione dei paventati *mali*, sia alle proposte di modifica della Forma di Governo così come essa era venuta consolidandosi nella prassi di quasi un quarantennio di vigenza statutaria ⁽³⁸⁾, sia a quelle di estensione del suffragio e di modifica delle norme disciplinanti la trasformazione dei voti in seggi ⁽³⁹⁾.

La legislazione elettorale vedeva quindi come conseguenza di questo legame con gli ordini amministrativi, giurisdizionale e costituzionali dello Stato, il suo non poter essere immaginata disgiunta dalle «condizioni materiali e politiche dello Stato» esprimendo essa «lo stato di lotta delle parti politiche e gli artefici, di che si valgono per avere l’una sull’altra il sopravvento» ⁽⁴⁰⁾.

Quanto questi ammonimenti siano preziosi per la lettura delle attuali vicende costituzionali appare di per sé evidente ⁽⁴¹⁾.

in grado di sintetizzare organizzazione e procedimento elettorale. Il secondo di questi aspetti, la trasformazione dei voti in seggi, attiene a come viene strutturata la scelta dell’elettore, a come viene definita l’ampiezza ed il ritaglio del collegio ed alla formula matematica utilizzata per questa trasformazione. Inoltre, è possibile operare una ulteriore distinzione separando dalla materia elettorale tutta la normativa attenente «la fase preparatoria della votazione e quella successiva e (...) [la] regolazione dei comportamenti dei soggetti politicamente rilevanti». F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 175 ss. e 295 ss.

⁽³⁸⁾ AA. VV., *Dibattiti, progetti e riforme costituzionali dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, a cura di R. Giannella, Roma, Senato della Repubblica, 1999.

⁽³⁹⁾ Si v. a proposito: A. Brunialti, voce *Elezioni politiche (Teoria delle elezioni politiche)*, in *D.I.*, Torino, Unione tip. editrice torinese, 1895-1898, X, p. 228; AA. VV., *Le grandi leggi elettorali italiane (1848-1993)*, Roma, Colombo, 1994; P. L. Ballini, *La questione elettorale nella storia d’Italia. Da Crispi a Giolitti (1893-1913)*, Roma, CAMERA DEI DEPUTATI - ARCHIVIO STORICO, 2007. Oppure per delle schede di sintesi sull’argomento il sito: <http://storia.camera.it/>. Si cfr. G. Schepis, *I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Empoli, Caparrini, 1955, p. XXI, il quale, all’interno del contesto repubblicano, definiva, le stesse, come una operazione di «ripartizione di autorità governativa tra i partiti politici concorrenti».

⁽⁴⁰⁾ A. Brunialti, *La legge elettorale politica*, Torino, Unione tipografico editrice, 1882, pp. X-XI. Pubblicazione disponibile on-line su: <http://documenti.camera.it/bpr/>.

⁽⁴¹⁾ Cambiando ciò che necessariamente deve essere cambiato si ritiene comunque opportuno l’accostamento al monito pronunciato - commentando gli atti prodotti nell’estate del 1984 dalla cd. Commissione Bozzi - dal Pombeni; questi lamentava di fatti la scarsa attenzione che nell’attività di studio delle possibili riforme del sistema elettorale si era soliti dedicare ai profili storico politici di questo argomento. P. Pombeni, *Per la riforma elettorale: una prospettiva storico-politica*, in *Il Mulino*, n. 5/1984, p. 784. Cfr. S. Cassese, *Stato e popolo nella Storia italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2013, pp. 427 ss. A. Colombo, *Zanardelli, la riforma elettorale e la lunga marcia della democrazia italiana*, in *Il Politico*, n. 4/1982, pp. 649-659. S. Furlani, *Le riforme elettorali del 1882*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, Milano, Nuova CEI informatica, 1988, V, p. 77-107, Id. *La rilevanza costituzionale dei sistemi elettorali*, in *Nuovi studi politici*, n. 2/1983, pp. 11-33. M. Pacelli, *Sovranità popolare ed elezione degli organi rappresentativi politici*, in

L'argomento delle leggi elettorali in rapporto alla Forma di Governo nella prospettiva delle innovazioni istituzionali sebbene rappresenti un tema "classico" nello studio del diritto costituzionale, quindi da tempo risalente oggetto di autorevoli e chiare trattazioni ⁽⁴²⁾, ugualmente necessita, in ragione delle sue caratteristiche precipue date dall'intersecarsi in esso di disposizioni statali di rango costituzionale e legislativo, di indefettibili specificazioni e precisazioni. In questo capitolo, si ritiene che questo sia tanto più vero quanto più lo si riferisca al suo caso specifico di indagine: il sistema di governo parlamentare praticato all'ombra dello Statuto. Dati gli aspetti singolari del tema in oggetto l'augurio è che attraverso esso si possa essere in grado di offrire un contributo a questa necessaria operazione di chiarificazione sulle teorie riguardanti le elezioni politiche, offrendone una analisi compiuta attraverso una prospettiva storica ⁽⁴³⁾.

2. Il passaggio, avvenuto con la concessione dello Statuto e con l'accento da esso posto nel suo preambolo sulle istituzioni rappresentative, da un sistema di governo "assoluto" ad un sistema dove le stesse avrebbero obbligato il sovrano ad accettare che la direzione politica fosse condizionata dall'assenso dei giudizi degli eletti dal corpo elettorale della nazione, trova, a giudizio dello scrivente, nelle vicende che portarono alla modifica della legge elettorale politica del 1882 una loro icastica raffigurazione ⁽⁴⁴⁾.

Ibidem, pp. 35-62. F. Lanchester, *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, in *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2007, pp. 239-246.

⁽⁴²⁾ F. Lanchester, *Forma di governo e innovazioni istituzionali il problema delle leggi elettorali*, in *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio: nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, Bulzoni, 1990 p. 199.

⁽⁴³⁾ G. Schepis, voce *Elezioni (storia)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1965, XXX, pp. 663 ss.

⁽⁴⁴⁾ Si spera così di compiere una operazione non dissimile da chi, anche recentemente, ha utilizzato questo genere di prospettiva per più compiute ricostruzioni dei tentativi di «giurisdizionalizzare» determinate funzioni dell'attuale Parlamento o per un commento alle innovazioni istituzionali realizzate nel corso della XVII legislatura. Si v. A. Barbera, *Dalla contestata elezione di Giuseppe Mazzini alla presunta ineleggibilità di Silvio Berlusconi e Francesco Rutelli*, in *Quaderni cost.*, n. 1/2001, pp. 152-154.. Id., *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in *Quaderni cost.*, n. 3/2015, p. 650, p. 652, pp. 661 ss. Cfr. in queste ultime pagine la ricostruzione delle pratiche costituzionali consuetudinarie inglese e la loro influenza sulle riflessioni della giuspubblicistica nazionale, operate da G. Caravale, *Il modello parlamentare inglese e la dottrina italiana degli ultimi decenni dell'Ottocento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1998, pp. 1035-1059. Viceversa per una ricostruzione del percorso che portò alla redazione della stessa legge non è possibile non fare riferimento alla Relazione della Commissione presentata nella tornata del 21 dicembre 1880 (n. 38. a), in CAMERA DEI DEPUTATI DEL REGNO D'ITALIA, Legislatura XIV - Sessione 1880-81, *Raccolta degli Atti*

Si ritiene quindi che quanto avvenuto in questo frangente sia in grado di confermare l'intuizione avuta già nella seconda metà degli anni Trenta del secolo ventesimo da Gaetano Mosca, per il quale, il primo insegnamento che lo studio della storia è in grado di offrire è riscontrabile nell'affermazione «della necessaria armonia del pensiero di un'epoca e di un popolo e le sue istituzioni sociali e soprattutto politiche»⁽⁴⁵⁾.

Da ciò, se il suffragio può essere definito come il fulcro della dinamica che in quel frangente storico ha portato alla istituzionalizzazione e legittimazione del potere politico, non appare una contraddizione il rilevare come ugualmente valida la constatazione per la quale «Durante il periodo liberale oligarchico la limitazione dei cosiddetti diritti pubblici subiettivi costitui[sse] lo strumento tipico per mantenere il controllo sulla società politica»⁽⁴⁶⁾; in quanto «Durante l'Ottocento, (...) la questione dell'estensione del suffragio si sovrappone a quella dello stesso ruolo della rappresentanza all'interno dell'ordinamento, dando luogo alla

stampati per ordine della Camera, Roma, Botta, 1882, I, pp. 3-107; Relazione che accompagnò il fallito tentativo di modifica della disciplina elettorale operata dal Disegno di Legge presentato per ordine del Ministro dell'Interno (De Pretis) nella tornata del 31 maggio 1880; si v. *Riforma della Legge elettorale politica*, in CAMERA DEI DEPUTATI DEL REGNO D'ITALIA, Legislatura XIV - Sessione 1880-81, Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera, Vol. II, n. 38, Roma, Botta, 1882, pp. 1-14. Nella stessa è doveroso evidenziare il contributo del suo relatore, l'on. Zanardelli; il quale, nonostante le ritrosie in essa testimoniate in merito la possibilità di un allargamento del suffragio anche al voto femminile, secondo una opinione largamente condivisa dalla giuspubblicistica dell'epoca, racchiuse in queste pagine, oltre che una convincente perorazione delle ragioni che, a suo giudizio, rendevano la riforma della disciplina non solo desiderabile ma una necessità inderogabile, un vero e proprio trattato sul diritto elettorale, *ivi*, pp. 3-107.

⁽⁴⁵⁾ G. Mosca, *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, in *Studi in onore di F. Scaduto*, Firenze, Cya, Vol. II, 1936, p. 205, saggio ripubblicato in *Id. Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di Scienza Politica*, a cura di G. Ambrosini, R. De Mattei, L. Salemi, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 3-13. Difatti «un osservatore calmo e spassionato studiando la storia vede subito che i fatti che hanno avuto un'importanza sociale sono stati determinati in parte da passioni istinti e pregiudizi quasi sempre incoscienti e che quasi mai si resero conto dei risultati pratici che poteva avere la loro azione, in parte da interessi che avevano ordinariamente un obiettivo immediato ed in parte finalmente da ciò che gli uomini chiamano il caso fortuito», *Ibidem*, p. 13. Cfr. F. Lanchester, voce *Voto (diritto di)* - *Diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1993, XLVI, pp. 1107 - 1133, per il quale «Negli ordinamenti di origine liberal-borghese l'individuo partecipa, di solito, direttamente e con voto uguale al procedimento, ma l'esperienza classica e quella dello stesso ancien régime individua nel gruppo l'entità in cui gli individui votano direttamente e attraverso cui si manifestano collettivamente. Dal punto di vista teorico il voto può quindi essere espresso da singoli individui, il cui peso può variare in relazione ai parametri più differenti (censo, capacità, numerosità della famiglia, ecc.), oppure da un gruppo all'interno del quale si è espressa la volontà dei componenti», *ivi*, p. 1111.

⁽⁴⁶⁾F. Lanchester, voce *Voto (diritto di)* - *Diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1993, XLVI, p. 1111.

prospettazione delle tre posizioni generali relative alla sovranità della Nazione, dello Stato e a quella popolare»⁽⁴⁷⁾.

Volendo dare un esempio concreto di questo assunto si descrivono ora le vicende storiche e le conseguenze, sia giuridiche che politiche, legate all'estensione del suffragio operato in Italia nel 1882⁽⁴⁸⁾ reso possibile dal Regio decreto 21 settembre 1882, n. 999⁽⁴⁹⁾.

Si intende quindi iniziare con una citazione tratta da uno dei testi che nella redazione della Sua opera del 1940, sicuramente, per il Mortati fu di riferimento, la voce dedicata dall'*Enciclopedia italiana* al concetto di *elezione*: «In Italia la legge del 22 gennaio 1882 recò modificazioni radicali al regime elettorale del 1848 che la legge del 20 novembre 1859, emanata in virtù dei pieni poteri, aveva lasciato presso che inalterato, limitandosi ad aggiungere diverse esenzioni al requisito del censo in ragione di speciale capacità risultante da titoli, e a equiparare al censo il pagamento di canoni d'affitto variabili secondo le località. La legge del 1882 ammise invece all'elettorato tutti i cittadini italiani maggiorenni e alfabeti che fossero in possesso di uno o dell'altro di questi due requisiti: aver superato l'esame del corso elementare obbligatorio (con esenzione per diverse categorie di persone fornite di titoli superiori di cultura, o prese in considerazione dalla legge per gli uffici coperti, per la situazione sociale, o per benemerienze civili o militari), oppure corrispondere un annuo tributo di L. 19,80 (con diverse equiparazioni a favore degli affittuari e dei conduttori di fondi). Questa riforma fece salire il numero degli elettori da circa 628.000 a più di due milioni. Con la legge 7 maggio 1882 le circoscrizioni furono del pari modificate radicalmente, prendendo a base, in massima, le provincie, e si costituirono collegi con due sino a cinque rappresentanti, adottando lo scrutinio di lista,

⁽⁴⁷⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁸⁾ Rispetto al cd. "Editto Balbo" del 1848, a seguito dell'unificazione politica e della nascita del Regno d'Italia, gli unici cambiamenti nella normativa, furono l'estensione dei suoi effetti all'interno dei nuovi confini nazionali. Questa fu possibile «con legge elettorale politica del 31 ottobre 1860 e con Regio Decreto del 17 dicembre dello stesso anno», il nuovo Stato «veniva suddiviso in 443 collegi. Nel 1880 i collegi passavano a 508» V. Calabrò, *Breve storia dei sistemi elettorali in Italia*, cit., p. 290.

⁽⁴⁹⁾ Pubblicata su Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia N. 226 del 27 settembre 1882, pubblicazione disponibile on-line su: <http://storia.camera.it/>. Il passaggio segnato da questa riforma, da un regime prettamente censitario, ad uno nel quale a questo primo requisito si affiancava quello capacitario «venne a modificare in radice uno degli elementi base dell'ordinamento statale, ossia la plurisoggettività [segnando] il passaggio da un [regime politico] ad oligarchia formale ad altro tipo a democrazia formale» M. S. Giannini, *Parlamento e amministrazione*, in AA. VV., *Gli apparati statali dell'Unità al fascismo*, a cura di I. Zanni Rosiello, Bologna, il Mulino, 1976, p. 147.

con una modesta applicazione della rappresentanza delle minoranze»⁽⁵⁰⁾.

Di questo breve brano rileva quindi evidenziare i seguenti elementi:

- a) le prime modificazioni operate alla legislazione elettorale vennero compiute in un regime di eccezionalità, ultroneo all'ordinario procedimento legislativo;
- b) la possibilità concessa al principio capacitario di derogare le limitazioni precedentemente imposte all'elettorato attivo e passivo;
- c) la contestuale modifica delle circoscrizioni elettorali, ovvero, delle dimensioni dei collegi al fine di poter assicurare “una modesta applicazione della rappresentanza delle minoranze”.

3. Dopo averne estrapolato gli elementi ritenuti maggiormente significativi, in base a questi, si procede ora a ricostruire come fu possibile pervenire all'adozione di questa legislazione.

A cavallo tra la XII e la XIII sessione del Regno d'Italia nel corso del primo governo Depretis (dal 25 marzo 1876 al 26 dicembre 1877), la *Sinistra*, salita al potere grazie all'appoggio di parte degli esponenti del precedente governo di opposta collocazione parlamentare, volle creare uno stretto collegamento tra istruzione obbligatoria, sancita tramite la Legge del 15 luglio 1877, n. 3961⁽⁵¹⁾, sull'obbligo dell'istruzione elementare, e i suoi programmi riguardanti la realizzazione di una riforma del sistema elettorale, facendo della prima una condizione per l'accesso al voto⁽⁵²⁾; a tal fine vennero varati provvedimenti per la promozione e lo sviluppo della scuola, tramite il Decreto del 9 novembre 1877, n. 4101, Regolamento per la

⁽⁵⁰⁾ G. Corso, P. Pisani, M. Siotto-Pintor, voce *Elezione*, in *Enc. it.*, Milano, Treccani, 1932, XIII, p. 781.

⁽⁵¹⁾ Pubblicata su Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia N. 177 del 30 luglio 1877, pubblicazione disponibile on-line su: <http://augusto.digitpa.gov.it/>.

⁽⁵²⁾ La scelta nacque dalla volontà di improntare l'azione di governo in netta discontinuità rispetto al passato, al fine di legare l'allargamento del corpo elettorale alla sua formazione; essendo stata proprio il terreno dell'obbligo scolastico, quello in cui maggiormente si evidenziarono le criticità delle precedenti politiche della *Destra*; non essendo questa riuscita ad imporsi su di un Parlamento fortemente influenzato da interessi locali, timoroso delle maggiori spese che l'introduzione di un tale obbligo avrebbe comportato a carico dei Comuni, non seppe elaborare efficaci limitazioni ad una concezione della autorità paterna, definita a suo tempo dal Casati, come «prevalente ed inviolabile tra tutte le autorità sociali, quando non leda i diritti altrui», capace di superare anche i limiti oggettivi di applicazione dello stesso obbligo, come quelli derivanti da un contesto sociale fortemente segnato dal ricorso del lavoro infantile. G. Casati, *Sulla legge 13 novembre 1859 dell'ordinamento della pubblica istruzione*, in *Rivista Contemporanea*, 1860, XXII, pp. 260-289.

legge sull'obbligo dell'istruzione elementare ⁽⁵³⁾; gli aiuti, concessi sotto forma di un piano di prestiti agevolati, finalizzati all'incremento delle dotazioni scolastiche, vennero distribuiti in base agli effettivi interventi effettuati; a causa di ciò, e delle differenti dimensioni demografiche all'interno del paese, a beneficiarne furono i Municipi distribuiti prevalentemente al Centro Nord ⁽⁵⁴⁾; volendo analizzare storicamente le conseguenze di queste scelte politiche è possibile notare come, nonostante l'affiancamento del criterio capacitaro a quello censitario nelle disposizioni della Legge del 1882, la somma di questi due effetti non si tradusse in un aumento, alle elezioni del 23 e 30 maggio 1886, del numero dei candidati eletti alla XVI legislatura, di quei raggruppamenti parlamentari che proprio in quelle zone godeva di un maggiore radicamento territoriale, come i dissidenti di *Destra* ⁽⁵⁵⁾. Pur tenendo in considerazione come, non si possano *de plano* ritrovare diretti nessi di casualità tra il combinato disposto delle leggi del 1877 e del 1882 ed i risultati elettorali del 1886, dovendo constatare come una riforma di tale portata difficilmente avrebbe potuto condurre, in soli nove anni, ad incisivi effetti sia sul sistema scolastico che sulla geografia elettorale del paese ⁽⁵⁶⁾, è possibile trovare la condizione sufficiente di questa *aporìa* nelle disposizioni contenute all'articolo 99 e 100 del Regio decreto 21 settembre 1882, n. 999.

Questi articoli sancirono disposizioni transitorie, operanti nel lasso di tempo necessario al meccanismo della Legge del 1882 per rendere effettivo l'allargamento esponenziale del corpo elettorale, e resero possibile l'acquisizione del diritto di voto tramite dimostrazione di capacità; evenienza che permise che la stessa potesse ridursi ad una mera attestazioni della capacità di saper firmare il proprio nome. Gli auspicati effetti sul corpo elettorale, e la potenziale incisività sui flussi elettorali, vennero così sovente adulterati da tutti i raggruppamenti parlamentari, che, volendo velocemente

⁽⁵³⁾ Pubblicato su Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 262 del 9 novembre 1877, pubblicazione disponibile on-line su: <http://augusto.digitpa.gov.it/>.

⁽⁵⁴⁾ M. Coppino, *Effetti della legge sull'istruzione obbligatoria. Relazione prodotta dalla Divisione per l'istruzione primaria e popolare e presentata in Aula dal Ministro il 20 maggio 1884*, pubblicazione disponibile on-line su: <http://archivio.camera.it/>.

⁽⁵⁵⁾ P. L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 105-111.

⁽⁵⁶⁾ «Tuttavia quel provvedimento lo dobbiamo considerare un punto di partenza per tappe maggiori, poiché, per molteplici circostanze, restò per lungo tempo e cioè dall' 77 all'87 inoperante in varie contrade della Penisola» G. Talamo, *Istruzione obbligatoria ed estensione del suffragio*, in *Stato e Società dal 1876 al 1882*, Atti del XLIX Congresso di storia del Risorgimento Italiano (Viterbo, 30 settembre – 5 ottobre 1978), Roma 1980, p. 104 (intervento di G. Maraldi). Cfr. R. Sani, *State, church and school in Italy from 1861 to 1870*, in *History of Education & Children's Literature*, VI, 2 (2011), pp. 81-114.

incrementare il numero dei propri elettori, favorirono, al posto della istituzione di scuole per l'alfabetizzazione degli adulti, il diffondersi di centri per il veloce allenamento alla firma, o nel peggiore dei casi incentivarono comportamenti corruttivi in sede di presentazione della domanda di iscrizione alle liste elettorali presso le Giunte comunali in base all'articolo 100 della Legge del 1882 ⁽⁵⁷⁾.

La riforma del 1882 ⁽⁵⁸⁾ portò inoltre all'introduzione dello scrutinio di lista in collegi plurinominali all'interno del sistema maggioritario. Quanto efficace risultò questa manovra di ingegneria istituzionale è facilmente riscontrabile dalla constatazione per la quale fu proprio lo stesso meccanismo della legge del 1882 ad innescare, il processo che avrebbe portato alla sua abolizione nel 1891. Stabilendo al suo articolo 46° come, a conseguenza della revisione delle circoscrizioni in corrispondenza al movimento demografico, revisione che avrebbe dovuto basarsi su quanto indicato da decennali censimenti della popolazione, fosse obbligatorio un adeguamento periodico del riparto dei deputati per ogni provincia, veniva di fatto concessa la possibilità agli oppositori della riforma di compiere contro di essa potenti offensive, attraverso le procedure di esame, in sede, di Uffici, e di Commissione permanente per le elezioni, ogniqualvolta si fossero presentati dei disegni di legge per l'adeguamento delle circoscrizioni. Considerando quindi l'adempimento dell'articolo 46 non come meramente "tecnico", dopo le elezioni del 1886 gli "uninominalisti" ⁽⁵⁹⁾ presentarono due proposte di legge, firmate rispettivamente da

⁽⁵⁷⁾ Si. v. Titolo VI *Disposizioni transitorie*, art. 99 Regio decreto 21 settembre 1882, n. 999, «Sono elettori coloro che innanzi alla attuazione della legge sull'obbligo dell'istruzione conseguirono il certificato di aver superato con buon esito l'esame della seconda classe elementare nelle scuole pubbliche». Titolo VI *Disposizioni transitorie*, art. 100 Regio decreto 21 settembre 1882, n. 999, «Nelle liste elettorali che verranno formate in esecuzione della presente legge, durante due anni dalla promulgazione della legge stessa saranno iscritti anche coloro i quali non trovandosi nelle condizioni espresse nell'articolo precedente ne presenteranno domanda alla giunta comunale nei termini indicati dal titolo II della presente legge. La domanda che deve contenere la indicazione della paternità e dell'età, del domicilio, della condizione e dello scopo, sarà scritta e firmata dal richiedente in presenza di un notaio e di tre testimoni. Il notaio nell'autenticazione dichiarerà di aver veduto scrivere e firmare la domanda in presenza sua e di tre testimoni. Tanto la domanda quanto l'autenticazione saranno stese su carta libera, e non daranno luogo ad altre spese che a quella di 50 centesimi di emolumento a favore del notaio».

⁽⁵⁸⁾ H. Ullrich, *Sistemi elettorali e sistema politico: dalla riforma del 1882 alla crisi di fine secolo*, in *Idee di Rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di P. L. Ballini, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 1997, pp. 61-138.

⁽⁵⁹⁾ Aggregazione trasversale comprendente: la *Destra* e parte dei *Centri*; il gruppo dell'Onorevole Nicotera, i c.d. *pentiti dello scrutinio di lista*; i critici della aporie create dalla stessa riforma elettorale in materia di riparto di seggi sulle circoscrizioni e provincie in corrispondenza del movimento demografico, in quanto la distribuzione geografica della rappresentanza delle minoranze di fatto penalizzava gli schieramenti con una base elettorale maggiormente radicata nel Nord Italia. Ad esempio la *Destra*, durante gli anni

Ruggiero Bonghi ⁽⁶⁰⁾ e da Giovanni Nicotera ⁽⁶¹⁾, miranti al ripristino del collegio uninominale; trovarono però l'opposizione del Presidente del Consiglio Agostino Depretis, il quale, piuttosto che modificare il disposto della normativa del 1882, ritenne doveroso ripresentare il disegno di legge.

Questo episodio è sintomatico di come dal 1882 al 1891, un argine alle pressioni degli "uninominalisti" fu possibile più che per la opposizione dei sostenitori dello scrutinio di lista, dalla loro incapacità di imporsi definitivamente negli Uffici e nelle Commissioni. Ulteriori esempi di ciò, possono essere riscontrati anche nell'azione di governo durante la Presidenza del Consiglio di Francesco Crispi; questi, alle situazioni di stallo venutesi a creare all'interno della Commissione permanente per le elezioni, nel 1890 rispose, grazie alla modifica del regolamento della Camera approvato nel 1888, limitante il ruolo degli Uffici e della Commissione, qualora venisse adottata la procedura delle tre letture, ad un esame puramente tecnico del disegno di legge, attraverso un'autonoma elaborazione di una legge per il riparto dei deputati per ogni provincia; azione governativa che, al pari dell'esame da parte della commissione del disegno di legge, rimase incompiuta, data la fine anticipata della legislatura.

Il ripristino del collegio uninominale fu possibile solo nel 1891 durante la formazione del ministero Di Rudinì-Nicotera, attraverso la Legge del 5 maggio 1891, grazie alla convergenza di tre fattori: la coalizione tra, la *Destra* da sempre uninominalista, e del gruppo di *Sinistra*, contrario allo scrutinio di lista, in quanto dimostratosi incapace di realizzare la sperata moralizzazione della vita politica; la pressione crescente degli stessi uninominalisti, sempre più intransigenti nello stigmatizzare gli "ibridi connubi" resi possibili, a loro giudizio, dalla normativa del 1882 e dall'evenienza per cui, avendo la stessa stabilito come fosse l'elettore a scrivere i nomi dei

dalla XV al primo anno della XVII Legislatura del Regno d'Italia all'opposizione (dal 22 ottobre 1882 fino al 6 febbraio 1891, data in cui terminò il II governo Crispi), data la condizione per cui, mentre il Piemonte, la terza regione in ordine di grandezza dopo la Lombardia e la Campania, pur avendo diritto a 56 deputati, ottenne solo due collegi a cinque deputati e di conseguenza con voto limitato, il Veneto con 47 deputati, nessuno di questi collegi, mentre la Campania ne ottenne 8, e la stessa Umbria, con soli 10 deputati, 2, aveva scarse *chance* pur possedendo forti minoranze, laddove non fosse maggioritaria, di godere dei benefici, di questo sistema finalizzato a dare modo «agli elettori dell'opposizione di avere la loro giusta parte nella deputazione». L. Palma, *Il voto limitato nella nostra riforma elettorale*, in *Nuova Antologia*, n. 62/1882, p. 65.

⁽⁶⁰⁾ *Abrogazione degli articoli 44 e 48 della legge elettorale politica vigente*, Atto C.66 del 23 giugno 1886, pubblicazione disponibile on-line su: <http://archivio.camera.it/>.

⁽⁶¹⁾ *Abolizione dello scrutinio di lista e ritorno al Collegio uninominale*, Atto C.65 del 23 giugno 1886, pubblicazione disponibile on-line su: <http://archivio.camera.it/>.

candidati prescelti, non fossero infrequenti l'apparire di liste *eclettiche*, "monche", o comunque diverse da quelle indicate dalle associazioni di partito; la volontà diffusa tra tutti gli schieramenti di contrastare i fenomeni di *gerrymandering* resi possibili dalla riforma elettorale del 1882.

III.3 Il potere legislativo e la rappresentanza nella riflessione della giuspubblicistica nazionale

1. Volendo ora trattare di come i commentari dell'epoca contemplavano le diverse connotazioni giuridiche attribuibili al diritto di rappresentanza ⁽⁶²⁾ e di come in base alle stesse fosse possibile avere, nell'analisi della situazione storica allora operata, diverse percezioni riguardo alla necessità di una riforma elettorale si riporta un breve sunto dell'opera dell'Avv. G. Sabini ⁽⁶³⁾ dedicata alla riforma del sistema elettorale in Italia ⁽⁶⁴⁾; lo stesso è stato realizzato comparando le riflessioni del Sabini con quelle di chi, già all'inizio di questa stagione riformatrice, durata dalla XII alla XXIII

⁽⁶²⁾ Per una ricostruzione dell'istituto realizzata attraverso lo studio delle riflessioni scientifiche operate da uno dei più illustri costituenti della Carta del '48 si v. F. Lanchester, *Rappresentanza e sistemi elettorali in Gaspare Ambrosini*. in *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini. Atti del Convegno, Agrigento-Favara 9-10 giugno 2000*, a cura di F. Teresi, Palermo, Quattrosoli, 2001, pp. 85-98. Il saggio si segnala sia per l'attenzione alla dinamica storica delle istituzioni che per la possibilità data dalla ricostruzione del pensiero dell'autore di esaminare non solo il concetto di *rappresentanza politica* ma, ugualmente, quello di *rappresentanza degli interessi*.

⁽⁶³⁾ Giovanni Sabini. Nato ad Altamura nel 1873, fu Senatore del Regno, Consigliere di Stato e libero docente di Diritto presso la Scuola di Scienze Politiche della Facoltà di giurisprudenza nella Regia Università di Roma; lì ebbe modo di sviluppare il proprio sistema metodologico, il quale risultò fortemente influenzato dalle prospettive che in quello stesso periodo andava portando avanti nell'Ateneo romano il Prof. Gaetano Mosca, titolare presso la stessa scuola dell'insegnamento della *Storia delle istituzioni e delle dottrine politiche*, ed ordinario, nella medesima Facoltà, della omonima cattedra. Morì a Roma nel 1949. Tra le sue maggiori pubblicazioni si ricordano: *Il divorzio nei rapporti di diritto internazionale*, Roma, Tip. Elzeviriana, 1897; *L'ineleggibilità a Consigliere Comunale degli impiegati tecnici delle Opere Pie*, in *Riv. dir. pubbl.*, Milano, 1910; *La prerogativa Regia e il Diritto di Grazia relativamente alle condanne dell'Alta Corte di Giustizia*, in *La Legge*, Roma, 1911; *I primi esperimenti costituzionali in Italia*, Torino, Unione tip. ed., 1911; *In tema di prerogativa Regia e dei diritti nobiliari*, in *Riv. dir. pubbl.*, Milano, 1912; *Sulla precedenza obbligatoria del matrimonio civile al religioso*, in *Rass. Naz.*, Firenze, 1912; *Saggi di diritto pubblico*, Bari, Gius. Laterza e figli, 1915; *Sull'ammissibilità dei ricorsi dei consigli comunali nelle controversie elettorali*, in *Riv. dir. pubbl.*, Milano, 1916; *La funzione legislativa e i Decreti-Legge*, Roma, Maglione e Strini, 1923; *La nuova costituzione di Malta*, in *Rass. mediterr.*, 1924. Fonti: Fascicolo personale del Senatore del Regno d'Italia Conte Sabini Giovanni, pubblicato on-line sul sito dell'ARCHIVIO STORICO DEL SENATO (<http://www.senato.it/>); R. Università degli studi di Roma, *Annuario per l'anno accademico 1924-1925*, DCXXII dalla fondazione, Roma, Tipografia ditta F.lli Pallotta, 1925, pp. 205 ss., p. 306 (parte di questa documentazione è stata pubblicata all'interno dell'appendice documentaria del n. 1/2014 di *Nomos le attualità nel diritto*. In quella sede sono state pubblicate alcune delle relazioni presentate al Convegno *La Sapienza del giovane Leopoldo Elia 1948-1962, Roma 27 marzo 2014*, compresa la documentazione sui docenti dell'Università romana dall'a.a. 1924-1925 all'a.a. 1970-1971. Gli Atti completi sono editi nella collana dei "Quaderni di Nomos – Le attualità nel diritto", presso l'editore Giuffrè).

⁽⁶⁴⁾ G. Sabini, *La riforma del sistema elettorale in Italia*, Torino, Unione tip. ed., 1910, pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>.

Legislatura, si fece maggiormente auspice di modificazioni nella legislazione elettorale: Attilio Brunialti⁽⁶⁵⁾.

È però necessario evidenziare come, rispetto alle coeve esperienze continentali⁽⁶⁶⁾, nella disciplina elettorale pre-repubblicana evidenti fossero i ritardi nell'attuazione delle sue premesse "democratiche"⁽⁶⁷⁾.

In quella che può essere definita come la «lungo marcia della democrazia italiana», sebbene anche il concetto e la funzione del diritto di elettorato attivo e passivo e le loro limitazioni, siano centrali nella definizione di un'autentica coscienza istituzionale democratica⁽⁶⁸⁾, questi, assieme ad altri, sembrerebbero essere stati utilizzati solamente in maniera strumentale alle finalità delle politiche elettorali allora intraprese; le quali, furono prevalentemente ispirate a ragioni momentanee e contingenti, prive di ogni lungimirante perseveranza nel predisporre strumenti efficienti per la formazione e l'educazione del "corpo elettorale".

⁽⁶⁵⁾ A. Brunialti, *Le condizioni presenti del sistema rappresentativo*, in Id., *Le moderne evoluzioni del Governo costituzionale. Saggi e letture*, Milano, Hoepli, 1881, pp. 1-44.

⁽⁶⁶⁾ Notazione che appare tanto più vera quanto si consideri come nelle più autorevoli trattazioni volte allo studio della trasformazione delle élite parlamentari in rapporto con i processi di democratizzazione sviluppatasi nella storia del nostro continente nel secolo XIX venga utilizzato come "starting-point" l'anno 1848, in quanto ritenuto uno delle "critical junctures" in grado di segnare simbolicamente la nascita della democrazia rappresentativa in molti ordinamenti dell'Europa centrale ed occidentale. M. Cotta, H. Best, *Elite Transformation and Modes of Representation since the Mid-Nineteenth Century: Some Theoretical Considerations*, in *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, H. Best, M. Cotta (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 4. S. M. Lipset, S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York, Free Press, 1967. M. Duverger, *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza, 1978, pp. 237 ss. A. Renwick, *The politics of electoral reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 80 ss. Cfr. S. P. Huntington, *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991, pp. 5-27, il quale ne fa retrocedere il termine iniziale al 1828 e posticipa quello finale al 1926, denominando questo periodo "First long wave of democratization". Il suffragio universale, ad esempio, era adottato: in Francia, dove erano elettori tutti i cittadini che avessero compiuto il 21° anno d'età, ed eleggibili tutti quelli che ne avessero compiuti 25; in Danimarca dove si era elettori all'età di 30 anni; in Germania dove il Reichstag veniva eletto a suffragio universale ed era elettore ogni cittadino che avesse compiuto i 25 anni, questo stesso sistema venne adottato anche in Austria a seguito della legge organica sull'elettorato politico del 16 gennaio 1907.

⁽⁶⁷⁾ La questione è stata recentemente spiegata con alcune considerazioni sulle leggi elettorali via via succedutesi, analizzando l'ampiezza del suffragio, il sistema elettorale adottato e il tipo di scheda prescritta da Gabriele Maestri in G. Maestri, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 41 ss.

⁽⁶⁸⁾ U. Misuf Bonnici, *Il regime costituzionale dei partiti*, in *Le evoluzioni della legislazione elettorale di contorno in Europa: atti del 3. Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, a cura di Gian Candido De Martin ... [et al.], Padova, Cedam, 2011, pp. 1 ss. Condizione che renderebbe possibile un paragone, anche per questo periodo storico tra il nostro ordinamento e quello di alcuni paese dell'Europa orientale. Si v. recentemente F. Lanchester, *Il sistema elettorale in senso stretto dal "Porcellum" all' "Italicum"*, in *Dem. dir.*, n. 1/2015, pp. 15-29.

La ragione di questi ritardi è facilmente intuibile: se è possibile affermare che «Forse non [sia] mai esistito e non esiste un ordinamento giuridico positivo che, sia pur in minima misura, non conosca l'istituto delle elezioni»⁽⁶⁹⁾, risulta evidente come definire le specificità di questo stesso e le sue influenze sull'ordinamento costituzionale di un ordinamento risulti particolarmente complicato.

Infatti se «si può dunque dire che l'elezione costituisce una "operazione giuridica" di carattere universale, sotto l'aspetto giuridico organizzativo» e «ciò che hanno in comune tutte le innumerevoli specie di operazioni giuridiche denominate elezioni è la meccanica dell'operazione, con più precisione la meccanica essenziale, che è costituita dal voto che una pluralità di soggetti (persone fisiche e giuridiche) esprime in ordine al conferimento di un ufficio ad un certo soggetto» la conseguenza diretta di ciò è che «altri tratti comuni, oltre questo, (...) non sussistono»⁽⁷⁰⁾.

Da ciò l'assunto per il quale il momento elettivo e quello della rappresentanza possano essere concettualmente scindibili, potendo esistere rappresentanza senza elezione, ed elezione senza rappresentanza. Il concreto svolgersi delle dinamiche istituzionali, così come venne ad esprimersi durante le riforme elettorali italiane del 1882 può rappresentare un caso paradigmatico di ciò, dato che solo attraverso simili operazioni è possibile una ricostruzione analitica dell'istituto, vista la condizione di fatto per la quale «L'ampiezza di applicazione dell'istituto elettorale ne rende quindi quasi impossibile un'elaborazione giuridica unitaria» e che «le elezioni in funzione di rappresentanza assumono carattere diverso a seconda della configurazione giuridica della rappresentanza medesima»⁽⁷¹⁾.

Da ciò, inoltre, la constatazione per la quale, nel rapporto tra elezioni e democrazia, descritto operando preventivamente una premessa sulla complessità tecnica del concetto (e.g. distinzione tra democrazia diretta, rappresentativa, semidiretta o mista⁽⁷²⁾): «si deve dire a parte

⁽⁶⁹⁾ G. Ferrari, voce *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1965, XIV, p. 606. Cfr. F. Lanchester, voce *Voto (diritto di)* - *Diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1993, XLVI.

⁽⁷⁰⁾ Inoltre «Anche sotto l'aspetto non strutturale ma funzionale, le elezioni assolvono fini diversi. Non è infatti vero che l'elezione esprima una delle figure organizzative della rappresentanza», *Ibidem*, p. 607.

⁽⁷¹⁾ *Ibidem*.

⁽⁷²⁾ *Ibidem*. viene evidenziato il rischio per il quale «l'impostazione risult[i essere] una mera descrittiva, una semplice cornice - per di più neanche pienamente esatta, dato che, in fondo, le elezioni sono anch'esse democrazia diretta -, entro la quale qualche motivo non trova stranamente neppure collocazione, e qualche altro, viceversa, trova una collocazione, che da un punto di vista rigorosamente sistematico non appare la più

delle elezioni democratiche, perché in esse l'attributo non indica più, come nelle precedenti distinzioni, una di quelle varietà di valore meramente descrittivo, che si ottengono sulla dei consueti criteri classificatori, ma afferma un carattere necessario, coglie una determinazione che appartiene indissolubilmente al concetto. Quando si dice, beninteso, in rapporto all'ordinamento istaurato dalla vigente Costituzione repubblicana del 1948, che le elezioni sono democratiche, si intende esprimere che esse non potrebbero non essere tali; che il predicato non è un accidente, ma una proprietà; che tra sostantivo ed aggettivo corre un rapporto esistenziale, e non meramente predicativo. Segue che tutte le volte che si incontra la locutio brevis "elezioni", o vi si fa ricorso, si deve ritenere che questa sta sempre antonomasticamente in luogo di "elezioni democratiche"»⁽⁷³⁾.

Quindi nonostante l'elettività emergesse come uno dei valori fondamentali dell'ordinamento statutario non è possibile affermare come in esso le elezioni fossero "elezioni democratiche"⁽⁷⁴⁾; ai fini di questa analisi sarà più utile quindi non comparare questa esperienza in base ai suoi tratti di continuità e similitudine con le definizioni formali perentoriamente fondate e convalidate

propria» (p. 608), e ancora «da ciò, ancora, un certo squilibrio sistematico, consistente nel fare delle elezioni politiche, per così dire, il centro di gravità del fenomeno elettorale *sub specie juris*, a tutto danno della costruzione di concetti di effettivo valore generale; squilibri che sopravvivono solo per virtù della suggestione esercitata da schemi consacrati dalla tradizione, i quali, di conseguenza, non costituiscono impedimento insuperabile al tentativo di cogliere dall'insieme delle normative elettorali quello che v'è di comune a tutta la materia» (p. 608). «(...) le elezioni, poiché rivolte alla copertura di uffici dell'apparato autoritario, partecipano dell'organizzazione ed attengono, quindi, al diritto pubblico» (pp. 608-609).

⁽⁷³⁾ *Ibidem*, p. 610.

⁽⁷⁴⁾ Esempio di ciò, oltre che nelle criticità precedentemente esposte della normativa allora vigente, si ritiene riscontrabile nella testimonianza offerta non solo dai testi giuridici dell'epoca, ma più semplicemente, anche nelle maggiori opere della memorialistica elettorale e parlamentare italiana del secolo XIX. Si v. F. De Roberto, *I Viceré* (1894), in *Romanzi, novelle e saggi*, a cura di C. A. Madrignani, Milano, Mondadori, 1984, pp. 1075-83 e 1091-2. F. Petruccelli della Gattina, *I moribondi del palazzo Carignano*, Milano, Perelli, 1862, Ripubblicato: a cura di G. Fortunato, Bari, Laterza & Figli, 1913, poi Milano, Istituto editoriale italiano, 1916; in forma ampliata, con il titolo: *I moribondi del Palazzo Carignano e memorie di un ex deputato*, a cura, con introduzione e note bibliografiche di G. Fonterossi, Roma, Edizioni moderne, 1960; successivamente, a cura di F. Portinari, Milano, Rizzoli, 1982. Pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.braidense.it/>. Cfr. i precedenti modelli offerti dalla letteratura francese (tra molti si v. V. Hugo, *Napoléon le Petit* (1852), in *Napoleone il piccolo*, a cura di C. Spellanzoni, Milano, Universale Economica, 1952, libro VI, spec. pp. 46-58 e pp. 63-4. A de Tocqueville, *Memoir* (1893), in *Memorie*, a cura di B. Romani, Roma, Lucarini, 1989, pp. 93-7, e pp. 99-102, in cui viene raccontata la sua candidatura alle elezioni francesi del 5 marzo 1848) ed anglosassone (C. Dickens, *The Posthumous Papers of the Pickwick Club* (1837), in *Il circolo Pickwick*, a cura di L. Terzi, Milano, Adelphi, 1965, spec. pp. 209-14 e p. 231).

positivamente nella Carta costituzionale repubblicana ⁽⁷⁵⁾ ma a quelli in grado di rappresentare maggiormente le distanze dai seguenti aspetti dell'attuale ordinamento:

a) la interna “base democratica” (riferimento implicito agli artt. 48 e 3 visti come integrazione ed esplicitazione dell'art. 39 c3. Il risultato del combinato disposto di questi articoli e che il concetto di democrazia viene ad assumere il significato di «governo di popolo mediante elettività (...) governo eletto nell'osservanza dei principi dell'universalità, libertà, parità ed uguaglianza delle situazioni giuridiche. Come il popolo è l'universalità indifferenziata ed indiscriminata dei cittadini, così democrazia è in primo luogo l'ordinamento a base universalistica, egualitaria e libera» ⁽⁷⁶⁾)

b) il “metodo democratico” (ovvero la democraticità formale nell'azione dello stesso ordinamento).

c) l'interno “spirito democratico” della Repubblica (ovvero, la democraticità sostanziale dell'intero ordinamento, delle sue parti e dei suoi congegni ⁽⁷⁷⁾).

2. Si spera che il rendere conto delle distanze colmate in questo campo non potrà che far apparire ancor più preziosi i traguardi oggi raggiunti, stimolandone in questo modo, l'attenzione nei confronti della loro tutela.

⁽⁷⁵⁾ *Ibidem*, p. 608, «le elezioni appartengono alla categoria degli atti di preposizione a cariche o dignità pubbliche. L'affermazione è resa possibile, già in queste affermazioni preliminari all'analisi del concetto, in quanto la dottrina pone concordemente, con riguardo agli ordinamenti moderni, l'elezione accanto alla nomina, se non proprio come le sole, certo come le due principali forme di assunzione a pubblici uffici». Gli elementi sostanziali e formali delle elezioni democratiche sarebbe quindi da ricercare nel terreno del diritto positivo, cioè nella stessa Costituzione (artt. 1 c1, art. 39 c3, 49 e 52 c3) predicati di diversi sostantivi con un valore che oltrepassa le singole fattispecie. «sostanze basiche della nozione positiva di democrazia, di ordinamento democratico e di elezioni democratiche» T. Martines, *La designazione ai pubblici uffici nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 3/1962, pp. 840 ss.

⁽⁷⁶⁾ G. Ferrari, voce *Elezioni (teoria generale)*, cit., p. 611.

⁽⁷⁷⁾ Caratteristica che non è qualcosa né di puramente tendenziale, ottativo, astrattamente programmatico ma il cui valore è pienamente giuridico lo «Spirito democratico (...) non è una vaga e astratta disposizione o tensione, ma è il sistema normativo, il complesso delle disposizioni espresse e dei principi che danno contenuto a quel mondo di valori, sostanziali oltre che formali, che noi chiamiamo ordinamento democratico e democrazia, infiltrandosi ed operando nel metodo, ed impedendo che questo sia mai sviato dalla sua funzione di strumento per la realizzazione di quei valori, e sia svuotato di contenuto, sino a ridursi a pura tecnica, a mera facciata e semplice forma», *Ibidem*, p. 611.

Il tentativo è quindi quello di ricercare il sostrato materiale di questo istituto procedendo per sottrazione, avendo come fine la definizione di un minimo comun denominatore operata attraverso lo scandaglio dei tratti di continuità e mutamento rispetto al passato. La domanda a cui si è cercata risposta è quella riguardante cosa abbia reso veramente democratici i nostri ordinamenti rispetto al passato ed in cosa gli ordinamenti del passato, nostro modello di riferimento, furono, al nostro, simili.

Non è quindi inutile rimarcare ancora come nella forma costituzionale statutaria il potere legislativo nonostante vedesse nella rappresentanza la sua base fondamentale ⁽⁷⁸⁾, cercando di attuare l'ideale del governo per il popolo, e possibilmente per mezzo del popolo stesso, chiamando lo stesso a partecipare alla cosa pubblica in modo diretto e indiretto, i suoi tentativi avessero una efficacia dimezzata, rispetto ad i risultati ottenuti in questo campo durante la nostra recente storia repubblicana, a causa, non solo della disciplina

⁽⁷⁸⁾ Si riteneva difatti che il deputato non rappresentasse semplicemente il corpo elettorale che lo aveva scelto, ma l'intera nazione; nonostante ciò la corrente maggioritaria della dottrina non riconosceva allo stesso alcuna delegazione di potere o mandato, in quanto si giudicava che i corpi rappresentativi degli Stati moderni avessero una vita propria ed indipendente dalla volontà degli elettori. Tra molti si v. V. E. Orlando, *La riforma elettorale: studio col testo della legge 22 gennaio 1882*, Milano, Hoepli, 1883. Id., *Du fondement juridique de la représentation politique*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2 (1895), Vol. 13, p. 1-39, Ripubblicato tradotto con il titolo *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in Id., *Diritto pubblico generale: scritti vari (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 417-456, pubblicazione disponibile on-line nella sua versione originaria su: <http://gallica.bnf.fr/>. La configurazione giuridica della rappresentanza composta degli eletti diveniva quindi un organo dello Stato con funzioni che regolano la libertà e la vita sociale dello stesso; in ciò il suo affidamento ad un corpo eletto dai cittadini, la Camera dei Deputati, e ad un altro, la Camera alta o dei Senatori, scelto dal capo dello Stato al fine di temperarne l'elemento democratico. Per una chiara esemplificazione dei caratteri che lo stesso voto verrebbe ad assumere qualora venisse ad essere inteso come una semplice "funzione" e non come un diritto si v. *Parlamento e storia d'Italia*, a cura di V. Casamassima, A. Frangioni, Pisa, Edizioni della Normale, 2012, pp. ii ss.. Già nell'*Introduzione* di questo volume i suoi curatori efficacemente evidenziano come: «Le concezioni che propugnano la configurazione della rappresentanza come situazione (dei rappresentanti) presuppongono l'esistenza a priori di interessi comuni della nazione. Le elezioni sono in quest'ottica un sistema per scegliere i più idonei a ricoprire una certa carica ed a prendersi cura di interessi precostituiti rispetto alle dinamiche politiche, connettendosi dunque la situazione rappresentativa ad una designazione di capacità»; da ciò è possibile comprendere come, viceversa, «Le spinte sociali e politiche verso l'ampliamento del suffragio, in nome del principio democratico, [abbiano rotto] gradualmente l'unitarietà di interessi tipica degli stati monoclasse: emerge la nuova essenza relazionale della rappresentanza politica (la rappresentanza come rapporto). Sull'angusto recinto del "Paese legale" premono nuovi interessi ed istanze che chiedono rappresentanza e che cominciano ad organizzarsi nella società, prendendo la forma dei partiti di massa. Diventa sempre meno sostenibile, alla prova dei fatti, la tesi di una identificazione a priori di interessi generali. Le elezioni diventano, per parte loro, lo strumento non solo per scegliere le persone chiamate a comporre un'assemblea, ma per esprimere una pluralità di interessi, aspirazioni, volontà, veicolati da partiti che li organizzano in vista di obiettivi generali», *Ibidem*. Cfr. P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, p. 79.

prevista per la definizione della condizione “per essere elettore”, ma della stessa normativa per: la formazione delle liste, dei collegi elettorali, e delle modalità di espressione del voto; la definizione dei casi di ineleggibilità ⁽⁷⁹⁾; la definizione dei casi di incompatibilità parlamentari e delle procedure per compiere, una volta che gli eletti fossero entrati in Parlamento, alla verifica dei poteri ⁽⁸⁰⁾.

Per quanto attiene al primo punto, la questione riguardante il suffragio era agitata da due opposte “scuole”: una che sosteneva il suo dovere essere *universale*; l'altra *ristretto* ⁽⁸¹⁾.

Nel *suffragio universale* non tutti i cittadini erano però ammessi al voto politico, ne rimanevano difatti esclusi, nonostante venisse configurato come un diritto naturale inscindibile dalle qualità di *uomo* e *cittadino* ⁽⁸²⁾, quanti non erano in possesso della *capacità giuridica generale*.

Nel *suffragio ristretto* il criterio basato sulla *capacità giuridica generale* veniva affiancato da quelli legati al *censo* ed alla *capacità elettorale*.

⁽⁷⁹⁾ «L'ineleggibilità è la condizione giuridica di un individuo in forza della quale egli non può essere eletto deputato; l'incompatibilità è invece quella condizione giuridica per la quale il deputato eletto non può conservare il mandato, se non rinunciando ad altro stati od ufficio che la legge gli proibisce di esercitare con la qualità di membro della Camera» F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Un. tip. edit., 1909, II, p. 478.

⁽⁸⁰⁾ Si v. F. Raffo, *Contributo di studi sull'articolo 60 dello Statuto italiano (tesi di laurea di Raffo Francesco)*, Torino, Tip. Economica Fratelli Levi, 1903. Cfr. F. Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, n. 1/1998, p. 2859-2873. Pubblicato anche in *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri: atti del convegno organizzato dalla Giunta delle elezioni della Camera dei Deputati, Roma, 4 dicembre 1998*, Roma, Camera dei Deputati. Segreteria generale. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1999, p. 45-73; per una analisi diacronica dell'istituto spec. pp. 54 ss. Per una comparazione su come l'istituto sia stato riportato all'interno della Costituzione repubblicana si v. V. Lippolis, *Art. 66 Cost.*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1986, pp. 155 ss.

⁽⁸¹⁾ «Il suffragio universale, cioè la partecipazione di tutti i cittadini di sesso maschile e che hanno raggiunta la maggiore età alla elezione dei membri della prima Camera, è basato sulla dottrina della sovranità popolare come è intesa e imposta nel *Contratto sociale* di Rousseau». Questa impostazione, basata sul concepire l'esercizio del voto politico come un diritto innato «chè compete ad ogni individuo che fa parte del consorzio sociale» - fatta propria in Italia dai partiti definiti nel secolo XX come *democratici* e *popolari* - veniva ad opporsi a quella che voleva «la partecipazione alla vita politica per mezzo del voto» essere una funzione, la quale andava conferita «solo a coloro che [avevano] la capacità di esercitarla». G. Mosca, voce *Diritto costituzionale*, in *EGI*, Milano, Società Editrice Libreria, 1912, p. 159.

⁽⁸²⁾ Riguardo alla precarietà, ormai comprovata storicamente, dell'affermazione dei “diritti dell'uomo”, come “naturali” o “autoevidenti” nel costituzionalismo settecentesco, si v. il recente saggio V. Angiolini, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, spec. pp. 3 ss. Cfr. F. Ferrari, *Original intent e rigidità dello Statuto albertino*, in *Quaderni cost.*, n. 3/2016.

Fra questi due opposti tentativi di un loro temperamento si ricercarono nei seguenti sistemi: il *voto per classi* ⁽⁸³⁾; il *voto a doppio grado* ⁽⁸⁴⁾; il *voto plurimo o graduale* ⁽⁸⁵⁾.

Inoltre ulteriore questione, non necessariamente afferente alle menzionate posizioni, era quella legata alla *obbligatorietà* del voto ⁽⁸⁶⁾; questione che fu in grado di creare delle divisioni “trasversali” alle varie posizioni dottrinarie dell’epoca, se è vero come favorevoli allo stesso furono l’Orlando, il Miceli ed il Saredo, mentre ad esso contrari il Mosca, il Racioppi, il Leporini ed il Garofalo.

Per quanto attiene il secondo punto (la normativa per: *a*) la formazione delle liste, dei collegi elettorali, della votazione; *b*) la definizione dei casi di ineleggibilità; *c*) la definizione delle incompatibilità parlamentari e delle procedure per la verifica dei poteri), si procederà con una trattazione estremamente schematica, il cui fine sarà il creare i presupposti per le conclusioni di questo capitolo, nelle quali la trattazione sarà maggiormente discorsiva.

a) L’elettore poteva esercitare il proprio diritto di voto unicamente nel Collegio elettorale, nelle cui liste era iscritto; la ragione di questa disposizione era quella di assicurare garanzie volte al riconoscimento

⁽⁸³⁾ Sistema adoperato nel secolo XIX in Austria e Prussia prevedeva una divisione dei cittadini per classi ed utilizzava come suoi criteri il possesso fondiario o l’appartenenza a determinati ordini professionali. Si v. F. Lanchester, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2009², pp. 39 ss.

⁽⁸⁴⁾ Nel *voto a doppio grado* una prima serie di elettori a larga base (*primarii*) ne sceglieva una seconda (*secondarii*) a base ristretta, la quale elegge il deputato G. Vaccaro Russo, *Diritto costituzionale*, Livorno, Giusti, 1921⁵, p. 29.

⁽⁸⁵⁾ Nel *voto plurimo o graduale* il cittadino aveva un numero di voti pari ai *gradi* in suo possesso; gradi proporzionali alla maggiore ricchezza o alla maggiore cultura. Si evidenzia come la corrente maggioritaria della dottrina già nel XIX secolo sostenesse come questo sistema potesse essere foriero di seri inconvenienti data la difficoltà di apprezzamento della stessa *capacità elettorale*. Cfr. V. Miceli, *Principii Fondamentali di Diritto Costituzionale Generale*, Milano, Società editrice libraria, 1898, pp. 152-3, pubblicazione disponibile on-line su: <https://archive.org/>. Sulla figura del Miceli si v. G. P. Trifone, *Rappresentanza “armonica” e crisi del “mandato politico” in Vincenzo Miceli*, in *Giorn. stor. cost.*, n. 16/2008, pp. 129-152.

⁽⁸⁶⁾ Si v. i seguenti esempi: la legge spagnola sulle elezioni delle *Cortes* e delle Assemblee municipali dell’8 agosto del 1907; la legge organica austriaca sulle elezioni al Reichsrath del 26 gennaio 1907, la quale, al suo art. 4, 2c, disponeva che la legislazione locale di ogni *Provincia* potesse stabilire che gli elettori presenti al suo interno potessero essere obbligati ad esercitare il loro diritto elettorale per l’elezione dei membri dello stesso (sulla base di questa disposizione il 17 febbraio 1907 nell’Austria meridionale vennero stabilite delle sanzioni pecuniarie per quanti non avessero adempiuto a questi obblighi, sanzioni estese dalla legge del 15 febbraio 1909 anche nel Ducato di Salisburgo per la terza e quarta classe degli elettori ivi residenti); la legge elettorale politica del Liechtenstein; la legge per elezioni di secondo grado negli Stati dell’Impero germanico di Baviera, Baden, Sassonia (Coburgo Gotha e Weimar-Eisenach), Brunswick (nella Sassonia e nel Brunswick il voto era obbligatorio anche per le classi di elettori dei grandi proprietari e dei maggiori contribuenti); le leggi per le elezioni di secondo grado in Francia ed in Danimarca (in Danimarca l’astensione nelle elezioni al *Landsting*, ovvero nelle elezioni senatoriali di 2° grado, veniva punita dalla legge del 2 agosto 1875).

pubblico e certo di questo diritto, configurando le stesse come una sorta di *stato civile elettorale*. A ciò la partecipazione alla loro formazione degli organi comunali ⁽⁸⁷⁾, provinciali ⁽⁸⁸⁾ e dell'autorità giudiziaria ⁽⁸⁹⁾. I collegi elettorali, ovvero le *circoscrizioni territoriali per l'esercizio del voto*, e le procedure per la stessa votazione, assunsero diverse connotazioni; queste mutarono con l'alternarsi in Italia di due diversi sistemi: quello del *collegio uninominale*, e, quello *scrutinio di lista*. Il cambiamento seguì quindi l'evoluzione stessa delle leggi elettorali ⁽⁹⁰⁾.

b) questa venne a distinguersi in: ineleggibilità *assoluta*, per gli impiegati dello Stato, per i direttori di società ed imprese industriali sussidiate dallo Stato, per i direttori ed amministratori degli istituti di emissione, per i cittadini che avessero accettato la rappresentanza consolare e diplomatica di un governo estero, per gli ecclesiastici *aventi cure d'anime*, per tutti coloro che fossero vincolati allo Stato per concessione o contratti di opere o somministrazioni, per i sindaci, i deputati provinciali ed i membri elettivi delle giunte provinciali amministrative ⁽⁹¹⁾; ineleggibilità *relativa*, per i magistrati d'appello

⁽⁸⁷⁾ A livello comunale partecipava a questa procedura una commissione presieduta dal sindaco e composta: da quattro commissari nei comuni in cui Consiglio era composto dai 15 ai 30 componenti; da sei commissari, nei comuni in cui Consiglio era composto da più di 30 componenti. Questi commissari erano venivano nominati dallo stesso Consiglio.

⁽⁸⁸⁾ A livello provinciale partecipava a questa procedura una commissione presieduta dal presidente del Tribunale, composta da un consigliere di prefettura e da tre membri scelti dal Consiglio provinciale fra quanti non appartenessero a questo organo e che fossero elettori che occupassero cariche pubbliche. Questa commissione aveva la funzione di raccogliere i ricorsi presentati dai cittadini in merito al loro inserimento all'interno delle liste elettorali preparate dalla *commissione comunale*. La *commissione provinciale* godeva della possibilità di poter rivedere, ammettere o cancellare, all'interno delle liste, le posizioni segnalate dai singoli elettori.

⁽⁸⁹⁾ Alle sedute della *commissione provinciale* partecipava un rappresentante del Pubblico Ministero, che, entro il termine di 10 giorni dalla riunione, poteva ricorrere alla Corte d'Appello contro le decisioni della stessa. Questa possibilità di ricorso, una volta divenute definitive le liste, veniva ugualmente consentita ad ogni cittadino.

⁽⁹⁰⁾ Di seguito la scansione proposta fino al 1939 dal sito storico della Camera dei Deputati all'indirizzo <http://storia.camera.it/>. 1848-1880, Maggioritario, uninominale a doppio turno: Regio decreto 17 marzo 1848, n. 680; Regio decreto 20 novembre 1859, n. 3778; Decreto 17 dicembre 1860, n. 4513; Legge 13 maggio 1877, n. 3830. 1882-1890, Maggioritario, scrutinio di lista: Regio decreto 21 settembre 1882, n. 999. 1892-1913, Maggioritario: uninominale: Legge 5 maggio 1891, n. 210; Testo unico 28 marzo 1895, n. 83; Legge 30 giugno 1912, n. 666. 1919-1921, Proporzionale: Legge 16 dicembre 1918, n. 1985; Legge 15 agosto 1919, n. 1401; Regio decreto 2 settembre 1919, n.1495. 1924, Premio di maggioranza: Legge 18 novembre 1923, n. 2444. 1929-1934, Sistema plebiscitario: Legge 15 febbraio 1925, n. 122; Testo unico 2 settembre 1928, n. 1993. Cfr. *in questo capitolo*, pp. 148 ss..

⁽⁹¹⁾ Si segnala come eccezioni a questa *regola generale* vennero create per: i ministri ed i sotto segretari di Stato; il ministro della Casa Reale; il primo segretario del Gran Magistero degli ordini equestri; l'avvocato generale erariale; i magistrati con un grado superiore o uguale a quello di Consigliere di Corte d'Appello; gli ufficiali con un grado

e i militari, che non potevano essere eletti *nei territori della loro giurisdizione*, per i deputati provinciali che avessero rinunciato da almeno 25 giorni alla loro carica, per i Sindaci che avessero rinunciato da almeno 6 mesi alla loro carica, per i membri della giunta provinciale amministrativa che avessero rinunciato da almeno 6 mesi alla loro carica.

c) Mentre il termine *incompatibilità* parlamentare indicava un concetto tale da comprendere tutti i possibili ostacoli che potevano frapporsi all'*esercizio del mandato politico* – ovvero tutte quelle cariche ed uffici incompatibili per ragioni di interesse e di conciliabilità con quella di deputato – con il l'istituto della *verifica delle elezioni*, venivano, viceversa, indicate le procedure per l'annullamento dello stesse, qualora si fosse riscontrato che l'eletto non fosse in possesso delle condizioni richieste dalla legge elettorale politica e dallo Stato. Secondo il regolamento interno della Camera dei Deputati, la stessa, veniva ad essere esperita dalla *Giunta delle elezioni*; questa *Giunta* era composta da 30 deputati ⁽⁹²⁾.

Nonostante le summenzionate esigenze, la rassegna proposta su questo importante aspetto dei diritti politici statutari, non può essere realmente esaustiva senza alcune brevi considerazioni di sintesi.

Queste riguardano, principalmente, le criticità che il processo di unificazione, soprattutto dal 1870 in poi, nel passaggio dalla *Costituzione dello Stato nazionale* a quella della *Nazione italiana*, può essere in grado di far emergere ⁽⁹³⁾. La precedentemente illustrata articolazione del concreto esercizio dei diritti politici, così come venne reso possibile all'ombra dello Statuto nei periodi descritti, soprattutto per quanto attiene il momento deliberativo, non può essere realmente esaustiva senza dare conto di come una riflessione sulle radici del nostro Stato di diritto sia d'obbligo nel momento in cui i paradigmi stessi dell'interpretazione liberale della separazione dei poteri e della camicia di nesso che lega

uguale o superiore a quello di Maggiore; i professori ordinari di università; i consiglieri di Stato.

⁽⁹²⁾ A questo numero si giunse dopo che il Regolamento della stessa, istituito il 1° luglio del 1900, venne modificato il 22 gennaio 1901. La *Giunta*, in base al combinato disposto di queste modifiche, nel caso di contestazioni poteva ammettere la presenza, sia di testimoni, sia di una difesa; era altresì possibile al suo interno l'istituzione di un *comitato inquirente* di tre membri, nominati tra i suoi stessi appartenenti, e dotato di poteri ispettivi paragonabili a quelli degli organi della polizia giudiziaria. Le conclusioni della *Giunta*, prese in base alla maggioranza dei voti espressi, avvenivano in maniera pubblica, e le motivazioni delle sue "sentenze" venivano comunicate alla Camera successivamente chiamata a deliberare su l'ammissione del parlamentare al suo interno.

⁽⁹³⁾ Si v. G. Rebuffa, G. Tarello, *Alle origini dello Stato non di diritto*, in *Il Mulino*, n. 6/1984, pp. 982-992.

costituzionalismo alla tutela dei diritti, sembrerebbero essere messi in discussione.

La tesi proposta è che, nel campo della ricerca storica, l'attenzione ai problemi elettorali ⁽⁹⁴⁾ possa essere di sussidio alla comprensione della reale efficacia con cui un regime politico ed uno Stato, inteso come istituzione politica storicamente situata, sono in grado di assicurare la rappresentanza della società e delle nuove realtà politiche ed il funzionamento del sistema politico ⁽⁹⁵⁾.

Logica conseguenza di queste valutazioni è che l'interpretazione prevalente offerta allora dalla dottrina giuspubblicistica, e che rimase in eredità alla stessa Carta repubblicana, fu quella di uno Stato «fondato sulla supremazia del soggetto pubblico nei rapporti con i soggetti privati [con un] sistema di diritto amministrativo garante della volontà statale; e di equilibri costituzionali garantisti per quanto riguarda le libertà politiche, ma indifferenti alla libertà civili e private»; Problemi lasciati sospesi dalla dottrina e che trovarono nello «sbilanciamento dei rapporti fra i poteri a favore dell'Assemblea legislativa» frutto di una sempre rimandata costituzionalizzazione dei rapporti fra Esecutivo e Legislativo, un loro costante *pendant* ⁽⁹⁶⁾. Aspetti questi apparentemente slegati fra loro ma che videro già nel 1881, nelle parole Marco Minghetti, una loro compiuta articolazione ed utile nella comprensione del sollevarsi “a volte sconsolato” di movimenti volti alla denuncia del parlamentarismo denunciato all'inizio del secondo paragrafo di questo capitolo ⁽⁹⁷⁾:

«Se le cose dovessero continuare di questo passo è evidente che il governo parlamentare perderebbe ogni prestigio, e verrebbe in uggia alle popolazioni, le quali più che di guarentigie politiche, hanno bisogno di giustizia austera e di amministrazione imparziale» ⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁴⁾ P. Pombeni, *Per la riforma elettorale: una prospettiva storico-politica*, in *Il Mulino*, n. 5/1984, p. 787.

⁽⁹⁵⁾ Oltre al dato istituzionale, dal quale - data la natura flessibile dello Statuto - deriva come, sia in caso di regola generale per il mutamento del “documento costituzionale”, sia, di regola particolare per la disciplina dell'ipotesi di violazione di una previsione costituzionale da parte di una legge ordinaria, il principio in vigore fosse quello *cronologico*, è importante evidenziare come la tutela affidata dall'ordinamento all'unitarietà della *volontà* statale comportasse «la tendenziale riduzione di tutti i diritti fondamentali ai soli diritti politici; o meglio la riduzione della garanzia dei diritti alle garanzie di partecipazione politica e alle tecniche (...) con cui si organizza la rappresentanza» G. Rebuffa, G. Tarello, *Alle origini dello Stato non di diritto*, cit., p. 991.

⁽⁹⁶⁾ Si v. G. Rebuffa, G. Tarello, *Alle origini dello Stato non di diritto*, cit., p. 992.

⁽⁹⁷⁾ *Ivi*, p. 123.

⁽⁹⁸⁾ M. Minghetti, *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nella amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881, p. 63.

CAPITOLO IV

1912-1919 L'ORGANIZZAZIONE DEL CORPO ELETTORALE E LA SUA INFLUENZA SULL'ASSEMBLEA RAPPRESENTATIVA E SULLA SUA EVOLUZIONE

Sommario: IV.1 Rappresentanza e Forma di Governo in evoluzione. – IV.2. Analisi storica “dell’arena”: le Camere e le Commissioni parlamentari – IV. 3. Riforme istituzionali e razionalizzazione del potere: le forme rappresentative nei secoli XIX-XX e gli odierni ordinamenti positivi.

IV.1 Rappresentanza e Forma di Governo in evoluzione

1. La costituzione del corpo elettorale rappresenta uno dei momenti che, nei processi di formazione di una comunità politica, può assumere una assoluta centralità ⁽¹⁾; si crede che questo possa derivare, per quanto riguarda gli ordinamenti liberali e democratici, dal suo potersi connotare come uno dei primo momenti necessari al riconoscimento formale della sua stessa esistenza. Questo assunto, non può che rendere evidente come l'attività di ricerca svolta sulla legislazione elettorale, e, sul sistema elettorale in senso stretto ⁽²⁾, vigente durante il periodo statutario, sia preziosa nella definizione di casi paradigmatici in cui poter rinvenire chiare tracce di ciò che la dottrina è solita definire come passaggio da un regime politico nella permanenza della medesima costituzione formale.

È quindi necessario tener presente come, durante l'esperienza statutaria il tipo di regime politico, fosse espressione di uno Stato monarchico rappresentativo, definibile come monoclasse, tipico della società ottocentesca, dove certezza e prevedibilità poterono essere assicurate unicamente da atti legislativi, e non, come nella Costituzione repubblicana, da specifiche disposizioni di principio. Disposizioni per le quali, la «certezza e la prevedibilità di determinati rapporti davanti all'autorità» sono sancite: all'art. 2, articolo per il quale «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»; ed all'art. 3, articolo che al suo II Comma dispone come sia

⁽¹⁾ Per un esempio di questo assunto all'interno dell'attuale contesto repubblicano si v. P. G. Grasso, *Rilevanza costituzionale del sistema elettorale nell'ordinamento repubblicano*, in *Dir soc.*, n. 4/1995. Per una prospettiva comparatistica sull'argomento negli ordinamenti italiano, inglese e tedesco, cfr. AA. VV., *L'influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, Roma, Cinque Lune, 1958, pp. 92-123, 147-175.

⁽²⁾ Se il sistema elettorale "in senso stretto" è definibile come uno strumento per la trasformazione meccanica di voti in seggi, ed i suoi elementi costitutivi possono essere rinvenuti «nel tipo di strutturazione della scelta ..., [nel]l'ampiezza e [ne]l disegno delle circoscrizioni; [e nel] la formula matematica di trasformazione dei voti in seggi», questo, verrà a porsi come un "metodo" o una semplice "tecnica". La conseguenza di questa impostazione sarà tale che, viceversa, la legislazione elettorale, interrogandosi sulle diverse «giustificazion[i] teoretich[e] della capacità elettorale [e su] ... [la] la dinamica concreta dell'estensione del diritto di voto», dinamica concreta che non può tener conto delle influenze che la cd. "legislazione elettorale di contorno" è in grado d'esercitare su di essa, verrà a porsi, rispetto alla prima, come una vera e propria "metodologia". Preme evidenziare come lo studio proposto nasca proprio dal tentativo di dare profondità e sviluppo a questi ragionamenti analizzando «le scansioni e i referenti politici ed ideologici» del processo di democratizzazione dello Stato contemporaneo, attraverso il caso di studio offerto dalla legislazione elettorale durante l'ordinamento statutario italiano. Le citazioni sono tratte da F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 178. Per una trattazione più ampia dell'argomento si v. la nota 27 p. 119 di questa tesi.

«compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Difatti, solo le leggi ordinarie potevano arginare le decisioni arbitrarie del governo, non leggi a queste sovraordinate, in quanto, configurabili come di grado costituzione ⁽³⁾.

A questo, valga la considerazione per la quale, in base all'art 2 della legge 2 marzo 1865, la legge per l'unificazione amministrativa dello Stato, le cause contro la pubblica amministrazione relative a un diritto civile o politico vennero devolute alla giurisdizione ordinaria, rappresentando questi dei *Diritti pubblici subbiettivi* ⁽⁴⁾ non tutelati da appositi meccanismi inseriti a questo fine nel testo della costituzione allora vigente ⁽⁵⁾. A riprova dell'assunto non può non essere evidenziato come prendendo in considerazione le vicende che portarono all'adozione dello Statuto e della legislazione elettorale piemontese, queste possano essere inquadrare all'interno del più ampio processo di rinnovamento operato da Carlo Alberto attraverso la sola legislazione ordinaria, con l'emanazione: nel 1837 del codice civile; nel 1839 del codice penale; nel 1842 del codice

⁽³⁾ E.g.: Legge 11 marzo 1953 n. 87, *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale*.

⁽⁴⁾ A proposito, risulta di particolare interesse come un altro degli autori che in Italia, durante il regime autoritario a tendenza totalitaria, condivisero con il Mortati nella lettura dell'ordinamento allora vigente, una visione prettamente partitocentrica dello Stato, interpretò per quanto atteneva il campo dei diritti politici, all'interno della Costituzione repubblicana, democratica e pluralista, le possibili declinazioni di questa categoria giuridica: Vincenzo Zangara. Si v. V. Zangara, *Configurazione giuridica dell'elettorato politico attivo*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 607, per il quale «i cosiddetti diritti pubblici soggettivi "politici" non sono diritti soggettivi, ma potestà giuridiche, nella più rigorosa accezione del termine, in quanto il loro contenuto si concreta nella protezione di un interesse, oltre che personale, collettivo e il loro esercizio non è soltanto svolgimento di una persona individualmente considerata, di una personalità privata, ma svolgimento di interessi superiori collettivi, che nella loro cerchia comprendono anche gli interessi delle persone singole, ma li superano e li trascendono ... Il carattere di potestà è determinato dalla considerazione che l'interesse da conseguire nel conferimento del potere giuridico è un interesse che supera la cerchia dell'individuo e l'interesse delle persone investite di funzioni, poiché l'esercizio di funzione pubblica è svolgimento di interesse obiettivo». In questo evidenziava come «In contrasto col Laband, lo Jellinek, pur riconoscendo che ogni organo dello Stato e ogni partecipazione ad una "elezione statale" costituiscono esercizio di funzioni statuali, pur ammettendo che il diritto elettorale non consiste nel diritto ad eleggere e che il soggetto del diritto elettorale è lo Stato ... ritiene che, in relazione al diritto elettorale gli individui, nella loro qualità di elettori o di portatori di uno *status* attivo, spettino pretese giuridiche individuali che hanno per contenuto "il fatto di valere quali organi elettorali", e l'interesse generale ha una parte uguale all'interesse individuale, mentre il diritto dell'individuo è il presupposto della sua attività quale organo dell'elezione». Zangara concludeva questa catena di ragionamenti affermando come «Organo dello Stato [fosse], quindi, il corpo elettorale, ma non sono organi i singoli elettori», *ivi*, p. 612.

⁽⁵⁾ Ragione per la quale in questo contesto la definizione di Stato di diritto era incardinata all'interno dei soli moduli interpretativi della giustizia nell'amministrazione e non in una vera giustizia costituzionale.

del commercio; nel 1847 della legge sulla pubblicità dei dibattimenti penali; e per «la soppressione dei privilegi giurisdizionali, [e] l'elettività dei consigli comunali» ⁽⁶⁾ del R. Editto n. 659 del 27 novembre 1847. Per quanto attiene l'ultimo di questi atti, data la sua centralità nella definizione della successiva disciplina della materia, si noti come da questo momento in poi sia possibile sancire la nascita della cd. “monarchia temperata”, avendo attuato «se pure non con intenzione espressa e chiara, ma tuttavia per un bisogno profondamente sentito da un governo paterno, una rappresentanza che, data la relatività dei valori politici, possiamo dire integrale degli interessi morali e materiali dello Stato» ⁽⁷⁾.

È possibile inoltre trovare conferma di questo assunto nelle riflessioni svolte da un altro giurista che, come Emilio Crosa, richiamato nella precedente citazione, concentrò i suoi studi sul rapporto tra regime politico ed ordinamento giuridico: Antonio Amorth. Questi difatti, già nel corso della prima Legislatura repubblicana, sostenne come «le esitanze del Sovrano [alla concessione dello Statuto] provenivano ... dalla sua contrarietà a battere una via politica diversa da quella intrapresa, la via delle riforme amministrative ... [segnando la concessione dello Statuto] prima di ogni altra trasformazione il passaggio da un sistema di governo in cui il monopolio della direzione politica era tenuto dal Sovrano e dai suoi ministri, ad un sistema dove le istituzioni rappresentative avrebbero obbligato il Sovrano ad accettare che la direzione politica fosse, se non sempre e in ogni caso proposta, sempre tuttavia condizionata dall'assenso e dal giudizio degli eletti dal corpo elettorale della nazione ... e la monarchia preavvertiva di non restare che una forza politica – e sia pure la prima – accanto ad altre forze, che si erano guadagnate gli strumenti giuridici per farsi valere» ⁽⁸⁾.

Da queste considerazioni la constatazione per la quale in questo contesto, il summenzionato cambio di regime, da liberal oligarchico a demoliberalesimo, potrà quindi essere rinvenuto nelle conseguenze che, le modifiche operate con il Testo unico 26 giugno 1913, n. 821 ⁽⁹⁾, prima della I Guerra

⁽⁶⁾ G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 64.

⁽⁷⁾ E. Crosa, *La concessione dello Statuto*, Torino, Istituto giuridico della R. Università di Torino, 1936, p. 25.

⁽⁸⁾ A. Amorth, *Vicende costituzionali italiane: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Questioni di Storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, a cura di E. Rota, Milano, C. Marzorati, 1951, p. 782.

⁽⁹⁾ Che raccolse e coordinò due precedenti atti legislativi, le leggi: 30 giugno 1912, n. 665; 22 giugno 1913, n. 648 legge 30 giugno 1912, n. 666. In questa analisi si tralasceranno quindi le modifiche apportate alla legislazione elettorale dalle leggi 5 maggio 1891, n. 210 e 28 giugno 1892, n. 315. Queste istituirono un sistema maggioritario a doppio turno, abolirono lo scrutinio di lista, e segnarono il ritorno al collegio uninominale attraverso un nuovo “ritaglio” dei collegi. Il secondo turno era facoltativo, venendo comunque eletto al primo il candidato che avesse ottenuto più di 1/6 dei voti degli elettori del collegio ed almeno la metà dei suffragi validamente espressi (al netto delle schede nulle). Per quanto attiene ai tentativi di ovviare alla conseguenze

Mondiale, e le leggi 16 dicembre 1918, n. 1985, 15 agosto 1919, n. 1401 in combinato con il Regio decreto 2 settembre 1919, n.1495, ad essa immediatamente successive, ebbero sulla comunità politica del nostro paese. La dissoluzione dello stesso Stato liberale è stato difatti immaginato come potenzialmente derivabile dalla duplice azione dovuta: all'estensione del suffragio (tale da divenire “semi” universale) non accompagnata da un contestuale processo di istituzionalizzazione e democratizzazione, sia dei corpi intermedi, che degli stessi partiti politici; all'esasperata frammentazione del consenso originata dal mancato incremento nella partecipazione della comunità politica alla effettiva vita delle istituzioni del paese ⁽¹⁰⁾.

Ennesima dimostrazione di come sia possibile scindere la «*storia di una specifica Costituzione in senso documentale*» (corsivo dell'autore) data dalla sua opera d'interpretazione realizzata dai soggetti politicamente rilevanti, dalla storia della costituzione in «senso ordinamentale» ⁽¹¹⁾, causa di ciò è quindi attribuibile alla mancata comprensione della condizione che vuole, oggi come ieri, «la legislazione sulle votazioni, individuando il complesso della normativa apprestata dall'ordinamento pubblicistico per l'esplicazione della volontà elettiva e deliberativa degli aventi diritto al voto nei collegi amministrativi o costituzionali, [essere] un elemento centrale della democrazia politica [rappresentando] la più importante delle scoperte istituzionali per la convivenza umana» ⁽¹²⁾.

Negli ordinamenti liberali e democratici, i suoi elementi costitutivi, il metodo per la formazione della volontà elettiva e deliberativa e la procedura attraverso cui poterla attuare, essendo strumenti istituzionali per la riduzione della complessità attraverso l'individuazione di regole sulla produzione delle decisioni collettive da osservarsi normativamente, dovranno necessariamente essere quindi soggette al rispetto di standard minimi di libertà.

Lo studio della storia costituzionale del nostro paese, nella sua parabola discendente che lo condusse da un regime liberal-oligarchico ad regime

degenerative della “lunga crisi di fine secolo” attraverso la ri-“organizzazione del suffragio”, si v. P. L. Ballini, *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Crispi a Giolitti (1893-1913)*, Roma, CAMERA DEI DEPUTATI - ARCHIVIO STORICO, 2007, pp. 3-65.

⁽¹⁰⁾ A titolo esemplificativo si v. l'icastico commento offerto da Francesco Ruffini in Id., *Gli sviluppi della proporzionale*, sul *Corriere della sera* del 14 agosto 1920.

⁽¹¹⁾ Grazie alle speculari possibilità, per le quali: «in uno stesso ordinamento poss[a]no succedersi più costituzioni documentali originate dallo stesso regime oppure frutto di un differente *assetto di forze* e interpretato da nuovi soggetti»; «Lo stesso documento [possa] essere interpretato all'interno dei limiti di un determinato regime in maniera estremamente differente, dando vita [a] ... fenomeni di elasticità del testo costituzionale, alle torsioni plastiche dello stesso (ovvero a mutazioni non reversibili) fino a pervenire al cosiddetto punto di rottura » (corsivo dell'autore), F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., p. 15.

⁽¹²⁾ A. Gigliotti, F. Lanchester, P. Mezzanotte, *Introduzione*, in Id., *Codice delle votazioni nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2007.

autoritario a tendenza totalitaria, si crede sia, per queste ragioni, in grado di ribadire come il mercato teorico in cui i soggetti aventi diritto al voto agiscono debba essere caratterizzato dal rispetto tendenziale della uguaglianza delle opportunità tra i concorrenti, in modo da essere capace di tutelare l'uguaglianza formale dei singoli rispetto alla concentrazione sostanziale dei poteri di fatto ⁽¹³⁾.

Dalla triangolazione operata tra i summenzionati autori (Zangara, Crosa, Amorth) si crede inoltre possibile chiarire ulteriormente le ragioni che portarono il Mortati, riprendendo in ciò le concezioni dell'organicismo ottocentesco e del decisionismo di C. Schmitt ⁽¹⁴⁾, a considerare la democrazia ed la Forma di Governo parlamentare come valori positivi solo se in grado di porsi come espressione di equilibrio ⁽¹⁵⁾. Riprova di ciò

⁽¹³⁾ Uguaglianza formale dei singoli rispetto alla concentrazione sostanziale dei poteri di fatto che a giudizio dello scrivente è in grado di richiamare la definizione di "democrazia" data da Joseph A. Schumpeter nel suo *Capitalism, Socialism & Democracy*, per il quale: «democracy may be couched in the following definition: the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will» V. J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, London, Routledge, 1992, p. 250. Cfr. F. Lanchester, voce *Voto (diritto di) - Diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1993, XLVI, pp. 1107-1133.

⁽¹⁴⁾ «Davanti al dilemma omogeneità-eterogeneità, ovvero conflitti dei vari interessi (di classe e/o di gruppo) il metodo elettivo tende a risolvere pacificamente il conflitto esistente nel sociale selezionando ed aggregando le domande, elaborando le risposte. Sono lo stato della società civile, cultura politica e le istituzioni esistenti che permettono al metodo elettivo di essere uno strumento adeguato per la presa di decisioni» F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di Governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 31.

⁽¹⁵⁾ Cfr. con le riflessioni riguardanti la possibilità di pervenire a una "costruzione istituzionale equilibrata" e del riconoscimento del superamento del partito politico come criterio base della classificazione costituzionalistica delle forme di governo e la sua sostituzione con quello indefettibile dell'equilibrio e della separazione dei poteri. Si v. F. Lanchester, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica a "La Sapienza"*, in *La 'Sapienza' del giovane Leopoldo Elia (1948-1962). Atti del Convegno, Roma 27 marzo 2014*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 27 ss. Per una esemplificazione di precedente potenzialmente applicabile a questo modello si v. L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1958, alle pp. 7 ss., nella necessaria differenziazione tra "continuità in senso formale" e "continuità in senso sostanziale", ed, alle pp. 69 ss., per una disamina dei possibili istituti di "organizzazione costituzionale" in grado di consentire questo secondo obiettivo. Sullo stesso argomento si v. P. A. Capotosti, *In tema di stabilità del Governo. Ripensiamo la proposta di Mortati*, in *Discussione* (an. 29, 1981), fasc. 40 (2 nov.), p. 3. Nel quale raccogliendo la constatazione ricorrente di come fosse ineludibile la «necessità ... del ricorso a inevitabili forme di coalizione» e di come questa comportasse «la subordinazione dell'Esecutivo alla mutevole volontà dei partner dell'accordo di coalizione», data la condizione per quale, esistendo nell'originario disegno costituzionale «congegni ... sostanzialmente incentrati su una rigorosa "procedimentalizzazione" della mozione di sfiducia» questi non avrebbero avuto successo proprio per la consuetudine ad aprire le crisi di governo al di fuori di qualsiasi presentazione e mozione di sfiducia, auspicava le seguenti riforme costituzionali: modifiche nella votazione della mozione di fiducia finalizzate ad dar vita ad una sorta di "contratto" o di "patto di legislatura" obbligatorio, «che impegnerebbe la maggioranza parlamentare e naturalmente, per parte sua, il governo ad assicurare uno spazio di tempo predeterminato per la realizzazione del programma enunciato»; l'integrazione nella formulazione dell'art. 88 Cost., inserita allo scopo di invitare all'assunzione di comportamenti maggiormente "responsabili", della prescrizione per la quale i presidenti delle due Camere dovessero riferire «al Presidente della Repubblica, in sede di consultazione ai fini dello scioglimento anticipato, gli orientamenti emersi da una seduta delle

è difatti possibile, nel rilevare come, durante tutta la Sua attività scientifica, tra le sue finalità la descrizione di come la comunità politica abbia al suo interno diversi gradi di omogeneità, e, diverse sue parti, sia stato un costante punto di riferimento ⁽¹⁶⁾. È quindi pensabile come costante fosse rimasta in Lui l'idea per la quale il cambiamento di questi livelli di omogeneità all'interno della comunità politica fosse in grado di influenzare il rapporto tra costituzione materiale e formale ⁽¹⁷⁾. Per queste ragioni in questo capitolo è stato preso come caso paradigmatico la crisi del precedente ceto politico dirigente dato dalla c.d. immissione delle masse nel proscenio della politica parlamentare, e, l'approdo al sistema elettorale proporzionale per l'incanalamento della rappresentanza di nuovi ed emergenti attori politici attraverso la "forma partito". Approdo nato dalla volontà di scongiurare una crisi, sia *nel*, che *dell'*allora vigente regime ⁽¹⁸⁾.

In ciò, si è ritenuto fosse un metodo efficace determinare e restringere il campo di osservazione, riducendo in minimi termini i fatti ed i fenomeni attraverso una loro classificazione basata sulla successione dei sistemi elettorali adottati ⁽¹⁹⁾. L'osservazione su come sorge e si mantiene il Governo dello Stato è quindi iniziata dal presupposto per il quale questo

rispettive Assemblee convocate *obbligatoriamente ad hoc*». Rileva evidenziare come, vestendo i panni del retore, lo stesso autore nelle *conclusioni* dell'articolo dichiarò pubblicamente l'inutilità della sua "orazione", includendo la propria proposta nel novero dei tentativi, richiedenti naturalmente un procedimento di revisione costituzionale, essenzialmente identificabili per il loro carattere tecnico-procedurale, «che può apparire insufficiente - come già si rilevava all'inizio - di fronte ad un'esigenza così ampia e così complessa come è la "governabilità"». Per una definizione di "*Responsabilità politica*", si v. A. Cariola, voce *Responsabilità politica*, in *Diz. dir. pubbl. Cassese*, Milano, Giuffrè, 2006, V, pp. 5161-5169, per il quale la stessa «indica il legame sussistente tra gli organi di decisione politica, e di conseguenza, la possibilità di un soggetto di influenzare l'attività di un altro soprattutto attraverso la minaccia della sua sostituzione», *ivi*, p. 5161.

⁽¹⁶⁾ C. Mortati, *Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Quad. fior.*, 2, 1973. In questo saggio l'A. evidenzia come ««[lo Stato fosse ormai divenuto] autorganizzazione della società, nel senso che tutti i problemi economici e sociali divengono statali, come la società, a sua volta, premendo sullo Stato con le sue spontanee nucleazioni associative, trasferisce in esso le ultime divisioni e contrapposizioni emergenti nella diversità degli interessi, dal vario intrecciarsi e scontrarsi dei rapporti di forza, con correlativo pregiudizio dell'assolvimento della funzione di conciliazione e di sintesi che sarebbe sua propria»», p. 525.

⁽¹⁷⁾ Per un aggiornamento di questo aspetto del pensiero mortatiano all'interno dell'ordinamento repubblicano si v. A. Barbera, S. Ceccanti, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quaderni cost.*, n. 1/1995, pp. 67 ss.

⁽¹⁸⁾ Una ricerca così condotta avrà come oggetto le tendenze in grado di dimostrare l'esaurimento di determinati cicli, in quanto la conoscenza concreta delle cose a venire può essere solo negativa «(...) antitesi dialettica di ciò che già esaurito oggi storicamente» C. Schmitt, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo* (a cura di Giuliana Stella), Torino, Giappichelli, 2004, p. 84.

⁽¹⁹⁾ Sul caso italiano si v. A. Renwick, *The politics of electoral reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 112-128 ss.

sia dato da quelle forze che in maniera maggiore determinano all'interno dello stesso Stato la summenzionata coesione sociale ⁽²⁰⁾.

2. Sebbene anche nell'ordinamento repubblicano al fine di consentire un più facile adattamento del regime elettorale al mutamento delle situazioni il sistema elettorale venne disciplinato dalla legge ordinaria ⁽²¹⁾, il prendere in considerazione solo questo aspetto rappresenta un approccio strutturalista e non funzionalista alla questione. Difatti, l'adattamento del regime elettorale, non può svolgersi entro i limiti dettati dai principi fondamentali dell'ordinamento ⁽²²⁾, ovvero, dai principi retti o portati dalle forze sociali e politiche poste alla base della stessa costituzione materiale. Il contesto statutario è stato quindi scelto proprio per la capacità di esplicitare maggiormente, dato il suo porsi come caso limite vista la sua natura di costituzione flessibile, questo assunto. La legislazione elettorale rappresenterebbe quindi un elemento costitutivo della costituzione materiale in quanto, a prescindere dalla natura della stessa costituzione, questa troverebbe sempre e comunque dei limiti nei principi posti dai governanti attraverso una specifica "formula politica" ⁽²³⁾. La stessa sarebbe in questo modo assimilabile ai suoi elementi "istitutivi". La riprova empirica di ciò, risulterebbe dalla condizione per la quale al mutare di uno degli elementi configurabili come costitutivi (apparizione o sparizione di nuovi soggetti politici, aumento o diminuzione della rilevanza di determinate forze sociali, ...) questa ne abbia sovente

⁽²⁰⁾ Sulla validità di questa affermazione si confrontino le posizioni espresse dai seguenti autori sulla questione attinente le diverse modalità, tra ricerca di un "accordo generalizzato" ed emersione di una "volontà impositrice", di formazione delle regole costituzionali formali G. Zagrebelsky, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Pol. dir.*, n. 1/1986, pp. 165-186, spec. pp. 167-168. G. Ferrara, *La teoria della Costituzione di Carl Schmitt come critica alla liberaldemocrazia*, in *Pol. dir.*, n. 3/1986, pp. 461-472, spec. p. 463. F. Lanchester, *Carl Schmitt e la storia costituzionale*, in *Quaderni cost.*, n. 3/1986, pp. 487-510.

⁽²¹⁾ A riguardo si v. lo scontro che vide Alfonso Tesauero, sulla *Rassegna di diritto pubblico* (A. Tesauero, *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese ed italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, I, 1952), contrapporsi a Carlo Lavagna, sulla *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952).

⁽²²⁾ A. Renwick, *The politics of electoral reform. Changing the Rules of Democracy*, cit., per il quale «From the functionalist perspective, an institution that is functional (for the system) can expand, thereby enhancing its functionality and allowing it to expand further. 'In the legitimation framework,' finally, 'institutional reproduction is grounded in actors' subjective orientations and beliefs about what is appropriate or morally correct», p. 80.

⁽²³⁾ «La sovranità descrive ... da un lato una situazione obbiettiva di indipendenza esterna e di supremazia interna e, dall'altro, individua una teoria della legittimità (ovvero una *formola politica* tra governanti e governati) relativa all'obbligo ed al comando politico, cui corrisponde la legittimazione del potere da parte dei governati» F. Lanchester, *L'eredità del federalismo statunitense e tedesco*, in *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 42.

accompagnato i mutamenti con una sua diversa configurazione, mediante sue riforme e revisioni.

Il processo elettorale sarebbe quindi in possesso di diversi livelli (elezioni competitive ed elezioni non competitive) distinti dal fatto d'essere divisi da naturali limiti rappresentati da «Norme, Valori e Regole del gioco». Questi costituirebbero gli «argini» al di fuori dei quali la competizione elettorale non avrebbe più senso, scattando il meccanismo di difesa «esistenziale» degli individui e dei gruppi.

A tal proposito, come evidenziato già da risalente dottrina:

«La Camera dei Deputati era la camera elettiva ma lo Statuto non fissava né il sistema elettorale né indicava i requisiti degli elettori: silenzio provvido perché permise una evoluzione del sistema dal suffragio ristretto e censitario dei primi tempi, al suffragio universale, senza pastoie di costituzionalità ... si stabiliva invece il principio che i Deputati avrebbero rappresentato la nazione in generale e non le sole provincie in cui furono eletti, aggiungendo che nessun mandato imperativo poteva loro darsi dagli elettori ... »⁽²⁴⁾.

Da queste premesse venivano nel secolo di vigenza dello Statuto evidenziate le seguenti tendenze⁽²⁵⁾:

- a) «le trasformazioni dell'ordinamento costituzionale italiano non si sono mai operate per bruschi trapassi»
- b) fino alle modifiche nella legislazione elettorale del 1919, anche quando le sue strutture fondamentali giunsero ad un punto di plastica torsione, tale da portarne la loro snervatura la continuità costituzionale venne assicurata grazie al ricorso a «provvedimenti legislativi, e quindi con un crisma di regolarità»; condizione che porta ad escludere una frattura

Da queste ragioni la scelta di utilizzare questa impostazione per la descrizione della successione degli ordinamenti e di come la stessa si svolse, fino all'exasperazione dell'esperienza autoritaria dopo il 1924, formalmente senza che «crisi paralizzatrici» inceppassero i rapporti fra gli

⁽²⁴⁾ A. Amorth, *Vicende costituzionali italiane: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, cit., p. 786. Caso limite di questa impostazione può essere rinvenuto nei fatti che seguirono il cd. proclama di Moncalieri del novembre 1848. Sebbene Vittorio Emanuele II accompagnò questo atto con uno nuovo scioglimento della Camera dei deputati appena eletta, fece questo lamentandosi della scarsa partecipazione alle stesse elezioni che quella camera avevano formato, riconoscendo come questa offriva una «imperfetta rappresentanza del corpo elettorale». Le motivazioni addotte a questo gesto sarebbero quindi riconducibili alla volontà del sovrano di liberare il Paese dalla «tirannia dei partiti», *ivi*, p. 788.

⁽²⁵⁾ A. Amorth, *Vicende costituzionali italiane: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, cit., pp. 807 ss.

organi costituzionali, dato lo “sfogo” creato loro dallo strumento elettorale⁽²⁶⁾).

3. La legislazione presa in esame in questo capitolo tratta del sistema elettorale così come novellato, prima Testo unico del 26 giugno 1913, n. 821, e, successivamente dalle leggi 16 dicembre 1918, n. 1985, e 15 agosto 1919, n. 1401, e dal Regio decreto 2 settembre 1919, n.1495⁽²⁷⁾.

Atti le cui conseguenze più rilevanti furono, rispettivamente: l'estensione del diritto di voto a tutti i cittadini di sesso maschile con più di 30 anni; l'istituzione del sistema elettorale proporzionale con collegi plurinominali e l'ulteriore abbassamento a 21 anni per la titolarità all'esercizio di questo diritto, concessa senza alcuna limitazione eccedente rispetto a quelle ostative della semplice capacità giuridica.

Si è cercato di evidenziare come questi atti furono una delle concause, date le contingenze storiche alle quali i loro stessi estensori tentarono di ovviare⁽²⁸⁾, dell'emersione delle criticità insite alla concezione che vorrebbe la libertà giuridica e dei diritti politici impossibili da disgiungere «dalla partecipazione dei cittadini alla vita costituzionale dello Stato, dall'immissione giuridica del popolo nello Stato, dall'attribuzione da parte dello Stato ai cittadini, in quanto componenti della comunità popolare di

⁽²⁶⁾ Sebbene la conclusione può apparire paradossale di fronte alla realistica considerazione di come «la riforma della rappresentanza politica, il provvedimento sul primo maresciallo dell'Impero e le leggi razziali, non soltanto negavano le basi stesse dello Statuto, ma prefiguravano anche la potenziale e totale trasformazione della stessa forma istituzionale dello Stato» F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 8, questa è necessaria alla tesi che vuole potenzialmente anche le liberticide leggi del regime mussoliniano essere un esempio di elasticità dello Statuto. Difatti, per la stessa il quesito sulla possibilità che «Le leggi fasciste sulla libertà di stampa, non [potessero] ... considerarsi come leggi che ne reprimevano gli abusi», seppur posto necessariamente in maniera totalmente avalutativa è pienamente accettabile. V A. Amorth, *Vicende costituzionali italiane: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, cit., p. 809.

⁽²⁷⁾ In questo ci si è basati su: G. Corso, P. Pisani, M. Siotto-Pintor, voce *Elezioni*, in *Enc. it.*, Milano, Istituto G. Treccani, 1932, XIII,; G. Schepis, voce *Elezioni (storia)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1965, XXX, pp. 663-672; F. Lanchester, voce *Voto (diritto di) - Diritto. pubblico*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1993, XLVI, pp. 1107-1133.

⁽²⁸⁾ Si v. recentemente L. Borsi, *Costituzionalismo 1912-1913*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè, nel paragrafo dedicato ai Costituzionalisti in Parlamento ed al dibattito sulla riforma elettorale giolittiana. Viceversa, per una recente disamina delle vicende che portarono il nostro paese alla Prima Guerra Mondiale si v. L. Compagna, *Italia 1915. In guerra contro Giolitti*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2015, *passim*. Testo che si evidenzia soprattutto per la capacità di descrivere, in maniera sintetica ma significativa, il processo che portò non solo i partiti tradizionalmente all'interno dell'area di Governo, ma anche forze politiche tradizionalmente collocate alle estreme dell'emiclo parlamentare, ad accettare il passaggio a nuove “parole d'ordine”; ovvero, prima quella per la quale era necessario passare da una “neutralità assoluta, [ad una] neutralità attiva ed operante”, ed a seguito del coinvolgimento della Francia all'interno del conflitto, l'accettazione della “guerra contro gli Imperi autoritari della Triplice”, come strumento per l'insurrezione delle “nazioni libere”.

poteri giuridici idonei a determinare una decisa influenza da parte dei cittadini genericamente o specificamente qualificati, nella vita dello Stato; immissione, frutto di una conquista storica che sta alla base della configurazione giuridica dello Stato moderno. Come è stato rilevato [dal] Jellinek, che richiama “l’antico concetto, secondo il quale era membro dello Stato soltanto colui, che poteva far pesare la sua volontà individuale nella bilancia dell’interesse generale”, nella dottrina moderna è “libero soltanto colui, che è sottoposto esclusivamente al dominio della volontà generale, della quale la volontà individuale è parte integrante”»⁽²⁹⁾.

Volendo quindi retrocedere alle origini di questo processo, come già evidenziato nel precedente capitolo, nel corso degli anni ‘80 del XIX secolo diversi furono i progetti in discussione per la riforma del sistema elettorale disegnato all’indomani del primo allargamento del suffragio. Questi si orientavano principalmente in tentativi mitigatori delle istanze volte al raggiungimento nel nostro paese di un suffragio, definibile in base alle acquisizioni scientifiche dell’epoca, come universale.

La temuta “tirranide del numero” venne difatti esorcizzata attraverso la presentazione di progetti di ingegneria istituzionale, e, di modifica dello strumento elettorale, finalizzati all’integrazione delle nuove istanze, presenti all’interno del “corpo elettorale”, così come disegnato dalla riforma del 1882, grazie all’introduzione di un principio di proporzionalità nei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi⁽³⁰⁾.

Acquisizione condivisa dalla dottrina dell’epoca era quella per la quale «il suffragio [potesse essere] uguale e diseguale. [potendo] la disuguaglianza [essere attuata] o in modo diretto, attribuendo più voti a determinati elettori, in ragione del censo, della cultura, dell’età e via dicendo (sistema del voto plurimo, o plurale), oppure in modo indiretto, dividendo il corpo elettorale in classi, o curie, in base a diversi criteri di rilevanza sociale, e distribuendo fra esse la rappresentanza in modo ineguale, o assegnando loro lo stesso numero di rappresentanti, nonostante la diversa composizione numerica»⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ V. Zangara, *Configurazione giuridica dell’elettorato politico attivo*, cit., p. 626.

⁽³⁰⁾ Si v. M. S. Piretti, *La giustizia dei numeri: il proporzionalismo in Italia*, Bologna, il Mulino, 1990.

⁽³¹⁾ G. Corso, P. Pisani, M. Siotto-Pintor, voce *Elezioni*, in *Enc. it.*, Milano, Istituto G. Treccani, 1932, XIII, p. 782. Rileva evidenziare come, anche in uno dei paesi dove per primi il principio del suffragio universale venne applicato in maniera sistematica ed organica, il Belgio con la riforma costituzionale del 7 settembre 1893 e con la legge elettorale del 28 giugno 1894 che concessero il voto a tutti i cittadini maschi di 25 anni che avessero «residenza annua nel comune corrispettivo», questa stessa applicazione venne accompagnata dalla contestuale introduzione di «un voto supplementare ... a chi ... avesse 35 [anni] e fosse padre di famiglia, o pagasse una data quota d’imposta, oppure avesse 25 e possedesse un dato patrimonio; due voti supplementari a chi, oltre all’età di 25 anni, avesse certi requisiti di capacità. In nessun caso [però] un elettore poteva disporre di più di tre voti», *Ibidem*.

Nonostante ciò, i progetti discussi si orientarono però prevalentemente in tentativi di abolizione dello scrutinio di lista, date le critiche dallo stesso ricevute da più parti, di non essere stato in grado di realizzare, anche a causa della contestuale emersione del fenomeno del cd. trasformismo parlamentare affrontato nel prosieguo di questo capitolo, una reale alternanza fra partiti al governo dello Stato. Nei fatti, le uniche proposte che riuscirono a superare il vaglio delle assemblee parlamentari furono quelle per il ritorno al collegio uninominale, e che si concretizzarono con la legge 5 maggio 1891, n. 210 ⁽³²⁾.

Infine, «Un anno dopo, la legge 28 giugno 1892, n. 315, modificò le norme sul ballottaggio, stabilendo che fosse eletto al primo turno il candidato che avesse ottenuto più di 1/6 dei voti degli elettori del collegio ed almeno la metà dei suffragi validamente espressi (al netto delle schede nulle)» ⁽³³⁾.

All'affermazione del sistema uninominale maggioritario a doppio turno, seguì nella classe dirigente liberale la decisione di modificare la disciplina dell'elettorato attivo attraverso una sua ulteriore estensione, segnando un'ulteriore tappa nel processo di superamento della tradizionale concezione del diritto di voto come capacità ⁽³⁴⁾. Vennero quindi promulgate le leggi: 30 giugno 1912, n. 665; 22 giugno 1913, n. 648; ed il Testo unico 26 giugno 1913, n. 821 che raccolse e coordinò i precedenti atti legislativi. Attraverso questi tre atti divennero elettori tutti i cittadini di sesso maschile con più di 30 anni, anche se sprovvisti della condizione capacitaria dell'alfabetismo, ed ai cittadini di età compresa tra 21 e 30 anni in possesso dei requisiti giuridici fissati dalla precedente legislazione in materia. Rileva evidenziare come in entrambi i casi la condizione che venne riconosciuta come in grado di derogare le precedenti limitazioni all'accesso all'elettorato attivo e passivo fu l'avvenuto completamento degli obblighi di leva. Per quanto attiene la legislazione di contorno novità significativa della nuova disciplina fu la volontà di efficientare le procedure elettorali attraverso l'introduzione di meccanismi in grado di limitare, o, comunque, disincentivare pratiche volte ad inquinare la loro corrispondenza alla realtà. Furono, difatti, modificate le norme per: la costituzione degli uffici elettorali; la nomina dei cittadini chiamati a svolgere la pubblica funzione di scrutatore; la modalità di espressione del voto tramite l'introduzione della cd. "busta di Stato", in sostituzione di quelle predisposte dai singoli partiti, norma che fu in grado di porre un

⁽³²⁾ Azione che servì da testo di ponte per la redazione di ad una nuova tabella dei collegi, approvata con il R.D. 14 giugno 1891, n. 280.

⁽³³⁾ Fonte: <http://storia.camera.it/norme-fondamentali-e-leggi>.

⁽³⁴⁾ F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, spec. pp. 41 ss.

argine al cronico manifestarsi del fenomeno del *canvassing* creando le condizioni per l'inizio di campagne elettorali che non fossero orientate unicamente alla ricerca del cd. voto clientelare o di scambio. Ulteriore elemento in grado di portare un primo riflesso di modernità all'interno del sistema politico del paese fu l'abrogazione tacita della norma fissata all'articolo 50 dello Statuto, per la quale «Le funzioni di Senatore e di Deputato non [potevano dare] luogo ad alcuna retribuzione od indennità»⁽³⁵⁾.

Il sistema proporzionale venne invece introdotto con la legge 15 agosto 1919, n. 1401. La stessa verrà coordinata con le precedenti disposizioni in materia con il Testo unico 2 settembre 1919, n. 1495.

In particolare il Testo unico del 1919 permise di organizzare le novità approntate nella trasformazione dei voti in seggi con l'introduzione, grazie alla legge 16 dicembre 1918, n. 1495, del suffragio universale maschile, che aveva dichiarato elettori, senza in questo fissare nessuna limitazione ultronea a quelle proprie dei semplici requisiti per godere del possesso di una qualsiasi capacità giuridica, tutti i cittadini di sesso maschile che avessero compiuto i 21 anni di età.

La nuova disciplina modificava ulteriormente il tipo di scheda attraverso la quale l'elettore poteva esprimere il proprio atto volitivo; questo poteva essere espresso all'interno di una lista riportata su schede a stampa obbligatorie, nelle quali per la prima volta fecero apparizione i contrassegni e simboli dei singoli partiti. Le liste potevano essere presentate in ogni collegio da gruppi di singoli elettori, a prescindere dal loro esser organizzati in determinate forme politiche o associative. Venne fissata come unica condizione un criterio numerico per il quale, questi gruppi non potevano essere composti da meno di 300 o 500 cittadini, a seconda dell'ampiezza del collegio all'interno del quale le liste venivano presentate.

Su di queste liste era possibile esprimere fino a quattro voti di preferenza per i candidati della lista votata. Era inoltre concessa la possibilità di effettuare quello che, in base a criteri contemporanei è possibile definire come voto disgiunto, data la potenziale concessione di una di queste quattro preferenze anche a candidati di altre liste, grazie al cd. "voto aggiunto".

Al netto delle difficoltà nella rendicontazione dei necessari "scorpori" durante il conteggio dei voti⁽³⁶⁾, la norma introduceva un pionieristico strumento, date le sue potenziali capacità di limitare gli aspetti

⁽³⁵⁾ Fonte: <http://www.quirinale.it/>.

⁽³⁶⁾ Necessarie furono difatti delle limitazioni. Il "voto aggiunto" «poteva essere espresso solo in alternativa al voto di preferenza, entro un certo numero di voti (1 se i deputati da eleggere erano 5; 2 se erano da 6 a 10; 3 se erano da 11 a 15)». Fonte: <http://storia.camera.it/>.

degenerativi che il passaggio dal collegio uninominale alla proporzionale con suddivisione del territorio nazionale in 54 collegi ⁽³⁷⁾.

Tra gli effetti maggiormente evidenti di questa legislazione, all'indomani della prima tornata elettorale compiuta in base alle sue disposizioni, le elezioni del 16 novembre 1919, non è possibile non registrare la netta affermazione dei partiti espressione di nuove forme politiche, portatrici di istanze definibili come progressiste, ed in grado di confermare la persistenza all'interno del sistema politico italiano dell'azione dei "grandi" partiti «basat[i] su parametri inconciliabili con quelle di altri soggetti» ⁽³⁸⁾, come quello socialista e quello popolare, a scapito delle forze politiche liberali e moderate ⁽³⁹⁾.

4. Conclusa la descrizione degli aspetti tecnici delle modifiche apportate alla legislazione elettorale, si passa ora ad un tentativo di raccogliere le conseguenze all'interno delle Assemblee rappresentative.

Per fare ciò non si seguirà lo schema sinora utilizzato, il quale ha visto come sue modalità operative il venirsi a fissare su singoli periodi storici (1848-1861; 1880-1882; 1912-1919) nel tentativo di pervenire alla dimostrazione dell'esistenza di possibili radici al concetto di *costituzione materiale* nel processo di formazione dello Stato unitario e nell'evoluzione delle "norme di sistema" sulla titolarità del diritto di voto e sulle modalità di trasformazione dei voti in seggi.

Viceversa, in questi ultimi paragrafi si è tentato di integrare la precedente prospettiva con un ulteriore piano incentrato sulle Istituzioni parlamentari ⁽⁴⁰⁾. Nonostante le difficoltà di calare completamente la definizione di "costituzione materiale" in questo contesto, la consapevolezza di come altrimenti l'analisi compiuta sarebbe potuta rimanere colpevolmente

⁽³⁷⁾ Suddivisione operata grazie al R. D. 10 settembre 1919, n. 1576. Lo stesso, sanciva inoltre come la ripartizione dei seggi dovesse avvenire tramite il metodo d'Hond.

Dopo aver ripartito i seggi spettanti a ciascuna lista nell'ambito del collegio, i seggi venivano assegnati, nell'ambito delle liste, ai candidati che avevano la cifra individuale più alta, risultante dalla somma dei voti di lista con i voti di preferenza e gli eventuali voti aggiunti.

⁽³⁸⁾ Riguardo al ruolo svolto dalle "opposizioni non legittimate" si v. F. Lanchester, *Dal "grande partito" al "piccolo", rispettabile e regolato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014, p. 11 (pubblicazione destinata agli *Studi in onore di Augusto Cerri*).

⁽³⁹⁾ Con la proporzionale per la prima volta i liberali, a causa delle «migrazioni politiche di ampia portata» avvenute si ritrovarono in minoranza all'interno della Camera rappresentativa. Si v. P. L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 190.

⁽⁴⁰⁾ «Il parlamento è nel nostro diritto un organo complesso perché le sue deliberazioni risultano dalla confluenza delle volontà dei suoi organi semplici (le due camere) da cui è formato. Esse derivano direttamente dal popolo e sono perciò destinate a rifletterne in modo immediato le direttive (...)». C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969⁸, p. 445.

incompleta ha convinto della necessità di questa scelta ⁽⁴¹⁾. Difficoltà ⁽⁴²⁾ che nascono principalmente dall'assenza di procedure "aggravate" per la modifica delle disposizioni statutarie; queste vedono ugualmente una loro causa nella condizione per la quale, al netto delle revisioni, testuali e tramite consuetudine, registrate durante il primo capitolo di questa tesi, tendenzialmente «Durante la sua lunga vita lo Statuto albertino non ha mai subito modificazioni **testuali**, ma ha subito numerose modificazioni "tacite"» (grassetto dell'autore) ⁽⁴³⁾. Si è tentato quindi di dare conto di come sia possibile che i principi costituzionali di un ordinamento vengano modificati, anche nel caso in cui le procedure attraverso cui questa azione dovesse venirsi a manifestare, non portassero ad esplicite modifiche del documento costituzionale in cui queste stesse sono contenute, essendo attuate attraverso il diritto parlamentare, oltre che attraverso la legislazione elettorale.

Per fare ciò ci si è avvalsi di due strumenti: da una parte, l'utilizzo di scansioni temporali in grado di coprire l'intero arco di vita delle istituzioni parlamentari prese in oggetto; dall'altra, una loro descrizione necessariamente quanto più possibile sintetica ed "a volo di uccello", volta ad evidenziarne unicamente gli aspetti che a questa tesi fossero funzionali. Alle motivazioni che hanno portato a questa scelta si aggiungano come, nella valorizzazione delle ascendenze ottocentesche dell'A., sottesa a questa operazione, la sola disciplina dell'elettorato politico attivo si è ritenuta essere insufficiente, data la necessità di evidenziare i legami tra il Mortati e le concezioni giuridiche di autori come il Mosca; concezioni giuridiche rigidamente elitaria e meritocratica, per la quale «protagonista delle dinamiche politiche era sempre ed esclusivamente una minoranza

⁽⁴¹⁾ Per un esempio di un possibile modello rinvenibile all'interno dell'esperienza repubblicana si v. S. Tosi, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959.

⁽⁴²⁾ Difficoltà che permangono anche qualora si volesse ricorrere a sue definizioni eterodosse rispetto a quella mortatiana. Si v. ad es. la seguente definizione di Hans Kelsen, per il quale «La Costituzione in senso materiale consiste in quelle norme che regolano la creazione delle norme giuridiche generali in particolare la creazione delle leggi» H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard UP, 1949, p. 124, citazione ora contenuta in F. Lanchester, *Introduzione*, in *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, a cura di Id., Milano, Giuffrè, 2013, p. IX. Dello stesso A., al fine di esplicitare i legami fra le considerazioni espresse nel primo capitolo di questo scritto e queste pagine si v. la seguente citazione, riguardante, il rapporto di eguaglianza che legherebbe *funzione statale* e *funzione di produzione del diritto* in quanto aspetti di un medesimo processo di posizione di norme che si sviluppa per gradi «Lo stato rimane lo stesso anche quando cambia la sua costituzione in forma positiva, cioè nella forma stabilita dalla costituzione medesima (...) Solo quando il mutamento della costituzione assume la forma della rottura della costituzione – quando cioè, per poterlo considerare valido, si deve supporre una norma fondamentale diversa da quella che stava a base della vecchia costituzione – solo allora si può parlare di uno stato nuovo», H. Kelsen, *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1982, p. 110.

⁽⁴³⁾ V. Di Ciolo, *Modificazioni "tacite" dello Statuto albertino (1848-1943)*, in *Rivista di Studi Politici – S. Pio V*, n. 1/2011, p. 99. Cfr. Id., «L'Assemblea è sempre padrona del suo regolamento» V. Di Ciolo, *Le fonti del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1973, p. IX.

della popolazione; ogni candidatura, di conseguenza, non poteva che essere l'espressione di un gruppo organizzato minoritario che si imponeva alla maggioranza non organizzata e passiva. Appariva del tutto superflua allora la preoccupazione di salvaguardare il ruolo delle élites e quindi inutili i meccanismi elettorali escogitati a loro vantaggio. La soluzione alla crisi del regime rappresentativo passava non per un parlamento rinnovato perché formato attraverso regole nuove, ma attraverso la valorizzazione del Senato e della monarchia»⁽⁴⁴⁾

La breve analisi è stata quindi concentrata sull'“arena” all'interno della quale le summenzionate “dinamiche politiche” ebbero luogo, ovvero della storia delle Camere ed in particolare delle basilari regole di pubblicità e prevedibilità, caratterizzanti, con aspetti finanche giurisdizionali, i loro processi di controllo⁽⁴⁵⁾. Lo scopo della stessa è l'aver voluto dare trattazione del come, nel corso della storia delle istituzioni parlamentari, abbiano trovato, al loro interno, disciplina le diverse proiezioni dei “partiti”⁽⁴⁶⁾.

La ragione di ciò, esplicitata già nell'introduzione di questa tesi, si rinviene nella volontà di descrivere come i rapporti tra “sviluppo

⁽⁴⁴⁾ N. Nicolai, *Contro il numero ignorante e proletario. Proporzionalismo e riforma elettorale in Italia (1870-1882)*, in *Passato presente*, n. 34/1995, p. 96. Cfr. F. Lanchester, *Gaetano Mosca e il costituzionalismo italiano*, in *Dem. dir.*, n. 1-2/2011, p. 116.

⁽⁴⁵⁾ Necessari quindi i richiami al complesso dei rapporti politico-giuridici, che si sviluppano all'interno di una Assemblea politica, e le relative consuetudini e prassi applicative. Il Diritto parlamentare nel corso di questo scritto assumerà, nonostante molti dei suoi numerosi profili siano idonei, in accordo con una parte prevalente della Dottrina ad riconoscere a questa materia lo status di scienza autonoma, i connotati di *species* all'interno dei *genus* del diritto pubblico e del diritto costituzionale. Si v. F. Lanchester, *Introduzione*, in *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, cit., per il quale, se «Per la visione realista del diritto costituzionale (...) sono i soggetti politicamente rilevanti che determinano l'interpretazione delle norme e quindi la loro natura e i loro programmi costituiscono un parametro fondamentale (...) I regolamenti parlamentari costituiscono uno strumento e un indice empirico del tipo di forma di governo che si attua in un determinato contesto (...) [e] il segno concreto dei rapporti esistenti all'interno delle Camere e tra gli organi attivi del rapporto (...) che contribuiscono alla sostanza di indirizzo politico» pp. VIII-X.

⁽⁴⁶⁾ Definiti da Ridola come “partiti di principi”; nascono all'interno del passaggio tra lo stato di aggregazione della comunità politica e quello della comunità di larga aggregazione; strumenti di rappresentanza in campo politico, sono i primi esempi moderni della sua concezione noumenica tesa al superamento delle “fazioni per interesse”. La loro nascita avviene attraverso un processo di approssimazione originatosi dalla condanna, presente nel pensiero illuministico e durante la rivoluzione francese, nei confronti delle società parziali; da quel momento dal negativo del parlamento composto da “stati” e rappresentanti unicamente gli interessi attuali dei cittadini, venne a svilupparsi il concetto di partito moderno, concetto che quindi nacque dalla definizione di ciò che esso non era, e che produsse il partito di principi, o di programmi nelle sue due varianti principali, originatesi dalla diversa concezione del consenso tacito posto alla base delle teorie legittimanti l'obbligo politico: quello “totalizzante” giacobino, basato sul diritto di “rivolta”; e quello liberale-democratico, basato sul “diritto di resistenza”. P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè 1982, XXXII. L. Gambino, *Un progetto di stato perfetto: “La monarchie aristodemocratique” di Turquet de Mayerne (1611)*, Torino, Giappichelli 2000, p. 31 ss. B. H. Costant, *De la liberté des anciens comparée a celle des modernes* (la libertà degli antichi confrontata con quella dei moderni discorso del 1819), in *Colletion complète des ouvrage publiés sur le Gouvernement représentatif et la constitution actuelle de la France, formant une espèce de Cours de politique constitutionnelle*, Paris, IV, tr. It. Roma, Editori Riuniti, 1992.

democratico”, dato dall’evoluzione ed adattamento delle istituzioni politiche all’emergere di nuove istanze sociali, e l’espandersi del suffragio e della partecipazione politica abbia come conseguenza il modificarsi del livello di penetrazione del partito politico, tradizionale vettore di queste dinamiche, all’interno della società, ed il contestuale cambiamento, da questo originato, delle concezioni politiche e giuridiche riguardanti i processi di istituzionalizzazione dei sistemi democratici.

Questo percorso è stato ricostruito dalle loro origini, come movimenti non organizzati, costituiti da una personalità in vista e dai suoi seguaci con fini prevalentemente elettorali, alla loro attuale connotazione, di associazioni “di fatto” non riconosciute, prive di personalità giuridica, ma protagoniste con i loro apparati, i loro programmi e le loro “opinioni politiche”, della lotta politica ⁽⁴⁷⁾, oltre che essere presenti all’interno delle Assemblee rappresentative attraverso organi propri: i Gruppi parlamentari ⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁷⁾ Importante punto di snodo di questo processo si ritenga possano essere le modifiche operate il 26 luglio 1920 al Regolamento della Camera dei Deputati del regno d’Italia, in forza delle quali, a causa del prepotente ingresso dei cd. partiti di massa, il Partito socialista e del Partito popolare, avvenuto con le elezioni politiche del 1919, venne imposto, «entro cinque giorni dal prestato giuramento, che gli eletti fossero tenuti a dichiarare a quale gruppo politico fossero iscritti». Tra molti si v. a riguardo, S. Bonfiglio, *Le forme di governo e i partiti politici. Riflessioni sull’evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 8. Cfr. F. Ruffini, *Gli sviluppi della proporzionale*, in *Corriere della sera* del 14 agosto 1920. G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921, pubblicazione disponibile on-line su: <http://bpr.camera.it/>.

⁽⁴⁸⁾ Per la definizione scientifica del sintagma “gruppo parlamentare” si v. la posizione del Rescigno, il quale considera questa proiezione dei partiti all’interno delle istituzioni, come «l’unione dei membri di una Camera del Parlamento (o del Parlamento senz’altro se esso è unicamerale) appartenenti allo stesso partito che si costituiscono in una unità politica con un’organizzazione stabile e una disciplina costante di gruppo» G. U. Rescigno, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1970, XIX, p. 779. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza 49/1998 (pres. Vassalli, rel. Mezzanotte), riguardante un giudizio di attribuzione tra poteri dello Stato, nella controversia riguardante l’applicazione della disciplina dettata dalla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi concernente la trasmissione di Tribune da parte della Rai in occasione della consultazione referendaria del 15 giugno 1997 ha definito i gruppi parlamentari «il riflesso istituzionale del pluralismo politico». Fonte: www.cortecostituzionale.it.

IV.2 Analisi storica “dell’arena”: le Camere e le Commissioni parlamentari

1. Gli odierni regolamenti parlamentari vanno considerati come un punto di arrivo di una esperienza secolare che, iniziata nel 1848 con l’istituzione, ad opera dello Statuto del Regno, del Parlamento Sub alpino, è giunta sino a noi: prima attraverso la carta costituzionale del 1948, e successivamente, attraverso le numerose influenze sulla Forma di Governo e alle varie modificazioni succedutesi all’interno della costituzione materiale; tali modificazioni hanno indotto la pubblicistica di fine secolo a definire la storia repubblicana di questi ultimi 70 anni come quella del passaggio dalla prima alla seconda repubblica nei primi anni novanta, ed in tempi recenti dalla seconda alla terza.

Iniziando questa panoramica sui diversi rapporti intercorrenti in Italia tra Governo e Parlamento, con l’analisi delle concessioni operate dallo Statuto del ’48 al Parlamento Sub alpino, momento che può essere indicato come fondativo dei nostri attuali regolamenti parlamentari, una volta definito il preciso momento storico della loro apparizione non è però poi possibile non domandarsi da dove queste regole fossero state tratte, da quali ordinamenti fossero state mutate; se, infatti, la loro “nascita” formale in specifiche norme, è riscontrabile nelle consuetudini e nelle prassi, sviluppatesi all’interno dei regolamenti delle assemblee post-rivoluzionarie francesi, è necessario specificare come i loro principi ordinatori siano ben più risalenti. Questi principi trovarono una loro prima originaria traduzione, in base a quanto sostenuto da una dottrina ormai consolidata ⁽⁴⁹⁾, all’interno del regolamento della *House of commons* anglosassone, creato dopo la “gloriosa rivoluzione” del 1689 in quello che fu il momento di genesi dell’ordinamento costituzionale britannico ⁽⁵⁰⁾; il

⁽⁴⁹⁾ Riguardo al rapporto di diretta influenza tra l’evoluzione della struttura costituzionale britannica e lo sviluppo negli ordinamenti europei della forma di governo parlamentare, si v. M. Duverger, *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità 1961.

⁽⁵⁰⁾ «caratterizzato da una Costituzione non scritta e convenzionale, fondata dal punto di vista teorico sulla “sovranità del Parlamento” (...) per cui non esisterebbero limiti giuridici all’autorità del Parlamento (...) si fonda in senso ampio sul rispetto da parte del Legislativo dei principi di giustizia naturale e dei diritti umani su cui si basa il Common law» F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè 2004, p. 337. Interessante notare in questo passo come l’autore riprenda la teoria esposta nel 1885 dal Dicey, per la quale il Parlamento, definito dal Lanchester, rifacendosi alla lezione del Mortati, come “organo complesso”, nell’ordinamento anglosassone vedrebbe riconosciuta la sua sovranità, oltre che al suo interno, nelle relazioni basate su una consuetudini ormai invalse, anche nei suoi rapporti “esterni” con le Corti di giustizia. Questa classica teoria venne sviluppata in base alla constatazione di come l’equilibrio istituzionale generato nel 1689 abbia creato una convenzione tra questi due poteri in base alla quale l’autorità normogenetica delle due Camere non potesse essere sanzionata dalle Corti

loro fine era quello di normare lo svolgimento dei lavori di una assemblea eletta, non nominata direttamente dal sovrano, ed indipendente dal giudizio delle Corti di giustizia.

Inoltre questi principi ordinatori possono essere fatti risalire, dovendo essi essere idonei oltre che a disciplinare i rapporti “esterni” dell’organo assembleare, anche a determinarne al suo interno, il carattere liberale o illiberale delle sue votazioni, sia al pensiero della classicità, o della pefologia, che alla tradizione monastica dell’alto medioevo; il carattere assembleare del Parlamento, composto da membri dotati di pari capacità decisionale, essendo quindi un collegio formato da uguali, dà la possibilità di trovare suoi precedenti storici nei primi secoli dell’anno mille, nei capitoli dei conventi benedettini, ovvero nelle regole per la presa di decisioni, che data la loro natura, venivano assunte solo dopo un dibattito tra tutti i membri del convento.

Nonostante queste molteplici influenze al momento del loro insediamento i primi parlamentari del Regno dovettero scegliere prevalentemente tra due modelli, quello francese, e quello inglese. Il modello d’oltralpe era quello delle c.d. “costituzioni della restaurazione”: quella del 1814, in cui venne restaurata la sovranità reale di Luigi XVIII e nella quale venne costituzionalizzato, per la prima volta in una Carta francese, come esclusiva pertinenza del sovrano, il potere di scioglimento del Parlamento, composto da due Camere, e che prevedeva un mandato ministeriale incompatibile con la carica della Camera dei Pari o della Camera dei Deputati; e quella del 1830 della c.d. monarchia di luglio, durante la quale fu posto sul trono, non più come “re di Francia”, ma come “re dei francesi”, e “per volontà della nazione”, quel Luigi Filippo del ramo Borbone-D’Orleans, più celebre per essere passato alla storia con il nome di “Filippo Egalité”, per essere stato l’unico che, tra i principi di sangue, quarant’anni prima avesse abbracciato la causa della rivoluzione. Luigi Filippo concesse al suo popolo una Costituzione in cui il sovrano perdeva sia il monopolio dell’iniziativa legislativa, che il potere di sospensione di ogni legge del Parlamento, oltre a veder ridotta la propria discrezionalità nella nomina dei membri della Camera dei Pari, essendo costituzionalizzate le categorie nell’ambito delle quali essi sarebbero dovuti essere scelti ⁽⁵¹⁾.

Common law. A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Basingstoke, 1967, p. 39.

⁽⁵¹⁾ «A produrre questa condizione di cose concorse, inoltre, indubbiamente il fatto che la classe colta piemontese aveva, più assai che quella delle altre regioni italiane, frequenti contatti con la Francia, e viveva in una specie di comunione intellettuale coi pubblicisti, gli uomini politici, i filosofi, i letterati della restaurazione e della monarchia di Luglio, e quindi aveva da essi appreso non solo a pregiare le libere istituzioni, ma a conoscerle intimamente nella loro struttura razionale e nella pratica esplicazione» D. Zanichelli, *Introduzione storica allo studio del sistema*

Quello britannico, viceversa, era basato su di uno rigido bicameralismo, su una Forma di Governo parlamentare a Primo Ministro, e sull'influenza del sistema dei partiti e del sistema elettorale sul funzionamento della stessa Forma di Governo. Prevarrà una scelta intermedia, il modello Belga di costituzione liberale. Nonostante nello Statuto non venissero indicate, come nella Carta belga, le basi del diritto elettorale ⁽⁵²⁾, questa influenza nel Parlamento Sub alpino si tradurrà nella precisa normazione di aspetti tipici dello Statuto come: la nomina regia del Senato; l'illiceità e nullità degli atti di ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra; l'assenza di indennità. Questa decisione fu il frutto di una mediazione tra gli esponenti di quello che può essere definito come il "partito di corte", ⁽⁵³⁾, e le istanze della maggioranza dell'Assemblea (liberali; radicali; filo repubblicani; filo ecclesiastici) maggiormente orientata al modello francese della c.d. "monarchia di luglio", ed in parte affascinata dalle conquiste democratiche ottenute dalla II Repubblica francese. Naturalmente diversi furono i modelli messi a confronto, nella ricerca, attraverso queste prime discussioni parlamentari, di un Regolamento capace di comporre il problema politico vissuto in questi anni come di maggior rilevanza, ovvero, quello delle prerogative del Governo: necessariamente minime per fautori del modello francese, e il più possibile estese per il partito di corte. È importante notare come tuttora questa questione tenga banco all'interno delle discussioni riguardanti la titolarità del potere politico all'interno del parlamento, se è vero che in base al modello del 1971, ancora valido in buona parte delle sue norme, ancora oggi sia possibile riscontrare un atteggiamento restio all'affidamento di ampi poteri al Governo nei confronti delle Camere; queste, "gelose" custodi dei loro strumenti di garanzia, ad esempio, hanno mantenuto norme come quella, per la quale, l'ordine del giorno non possa essere stabilito dal Governo ma unicamente all'interno dei Gruppi parlamentari, per tramite dei Presidenti dei due rami del Parlamento; o ancora, esempio di questa tendenza è riscontrabile nella costatazione di come il blocco dei regolamenti, che persistette in Italia dal 1922 fino alle modifiche al testo approvate dall'assemblea il 18 febbraio 1971, fosse stato originato prevalentemente dalla ostruzione parlamentare

parlamentare italiano, in *Studi senesi*, Bologna, Zanichelli, 1897 p. 301. Pubblicazione disponibile on-line su: documenti.camera.it/bpr.

⁽⁵²⁾ «il quale aveva un regolamento parlamentare caratterizzato da stringenti implicazioni sia politiche che giuridiche» D. Zanichelli, *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare italiano*, cit., p. 302. Con queste parole il Zanichelli si riferisce alla Costituzionalizzazione in questa Carta del sistema elettorale proporzionale.

⁽⁵³⁾ Minoritario all'interno dell'Assemblea Sub alpina, i cui esponenti, primo tra tutti il conte Cavour, erano favorevoli ad un modello anglosassone con forti prerogative riservate alla figura del primo ministro ed ai ministri del governo del re.

all'estensione per il Governo dell'area delle leggi delegate e dei decreti legge. Pur ritenendo il potere legislativo come propria indefettibile prerogativa, le Camere, nel loro regolamento attuale, ad esempio, considerano possibile l'approvazione delle leggi principalmente in Assemblea, sede delle commissioni permanenti, salvo che in via residuativa non vengano approvate in sede referente.

2. Dall'analisi degli attuali regolamenti è possibile quindi scorgere una latente conflittualità tra il Parlamento ed il Governo; questa, cambiando le cose che devono essere cambiate, è stata costante nella storia delle Camere, ed ha portato ad una successione di modifiche nei sistemi parlamentari delle commissioni.

La dilatazione dei compiti delle commissioni, e l'attribuzione di sempre crescenti competenze ha portato negli attuali regolamenti, e, nella interpretazione che di essi ne ha dato le Giunte competenti, ad una ripartizione del carico di lavoro loro affidato quanto più possibile razionale; questa divisione è stata infatti ispirata dalla considerazioni espressa dalle stesse Giunte per il regolamento, per le quali già nel 1975, lo strumento della Commissione dovesse «costituire uno dei cardini per la migliore funzionalità dei lavori parlamentari»⁽⁵⁴⁾. Al Senato essa si articola tra: permanenti; speciali e straordinarie; e d'inchiesta; ed in organismi interni e di garanzia. Alla Camera tra: permanenti; bicamerali (per le questioni regionali; per i procedimenti di accusa); d'indirizzo, vigilanza e controllo; consultive; d'inchiesta; speciali; e miste. Ma questa divisione non fu sempre ispirata a principi di sola razionalità, risentendo più che di finalità ispirate ad un effettivo svolgimento delle libertà civili e politiche, dei “mezzi” con cui la lotta politica tende ad influenzare la Forma di Governo.

La divisione dei loro lavori si alternò, infatti, tra : un sistema degli uffizzi, nel quale l'esame del progetto di legge avviene attraverso commissioni scelte in maniera tendenzialmente “casuale”, all'interno delle quali il governo non poteva avere la certezza di possedere la maggioranza dei membri; e un sistema delle tre letture, mutuato dal sistema britannico e che in presenza di forti maggioranze parlamentari assicura al governo, sia il contenimento di eventuali emendamenti, che il buon esito di leggi sulle quali avesse incentrato maggiormente le proprie politiche. Solo con la riforma del 1922 avvenne una definitiva modifica, con il sistema delle Commissioni permanenti, un sistema che risentì sicuramente del

⁽⁵⁴⁾ V. Di Ciolo, *Le fonti del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 103.

cambiamento avvenuto in quell'anno dello scenario politico del paese . Questo “pendolo” tra diversi modelli organizzativi offre dimostrazione di come i regolamenti parlamentari siano autonomi da tutto tranne che dalla politica stessa.

Dal 1848, ripercorrendo le principali tappe della nostra storia unitaria è infatti possibile notare un “filo rosso” tra cambiamenti politici ed cambiamenti nella organizzazione delle Camere, i cui regolamenti subirono le loro principali trasformazioni: nel 1863, al momento della proclamazione del Regno d'Italia; nel 1868 con il suo progressivo consolidamento; nel 1888, alla caduta del governo De Pretis-Crispi con l'introduzione del sistema delle “tre letture”; nel 1900, quando per ordine di Vittorio Emanuele III, dato lo stato di estrema tensione in cui verteva il paese, vennero introdotte severe norme per l'eliminazione di ogni contestazione parlamentare ⁽⁵⁵⁾; nel 1904 durante il periodo di relativo ritorno alla normalità rappresentato dal 1903 al 1905 dal governo Giolitti; nel 1922 dopo la caduta del governo Facta, con l'accantonamento del sistema degli “uffizzi”; dopo l'introduzione della prima della le c.d. *leggi fascistissime*, la n. 2263 del 24 dicembre del 1925, la quale concedendo una forte podestà normativa al Governo, ridefinendo il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri, che da quel momento assunse il titolo di Capo del Governo, Primo Ministro e Segretario di Stato, ed una posizione sostanzialmente sovraordinata nella funzione di indirizzo politico data la sua irresponsabilità nei confronti delle due Camere, darà inizio a quel processo di graduale depauperamento di fatto del Parlamento attraverso il compromesso diarchico tra corona e duce; nel 1939 quando istituita la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, il regime avendo ormai una presa salda sugli Organi assembleari del Paese reintrodusse il sistema per commissioni, concedendogli nuovamente parte di quel poter legislativo sottrattogli 17 anni prima ⁽⁵⁶⁾; 1948 con il ritorno ai

⁽⁵⁵⁾ Tensione che era esplosa il 29 luglio del 1900, all'indomani dell'assassinio a Monza di Re Umberto I per mano di Gaetano Bresci; regicidio originato “dall'impossibile vendetta” operata dall'anarchico italo-americano della violenta repressione ad opera del generale Bava Beccaris delle rivolte milanesi del 1898, i cui cannoni infierirono per giorni sulla folla inerte sollevatasi in quella tragica rievocazione della manzoniana “rivolta delle grucce”, e che spinse il Governo Pelloux alla proclamazione dello stato di assedio per il Nord Italia ed a varare un pacchetto legislativo fortemente limitante delle più importanti libertà costituzionali. Si v. A. C. Majorana, *Lo stato di assedio*, Catania, N. Giannotta, 1894. Cfr. L. Rossi, *L'ordinamento dello stato d'assedio nelle ultime leggi italiane*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 28/1936, pp. 261-277.

⁽⁵⁶⁾ L'“epurazione” avvenuta all'interno del sindacalismo fascista nei primi anni '30 ed i compromessi raggiunti all'interno di queste commissioni riguardanti accordi per la disciplina dei rapporti di lavoro (i quali avevano valore di legge), portarono ad una condizione per la quale ogn'una di esse in grado era in grado di rappresentare al suo interno una “micro corporazione”. Dato questi presupposti venne a crearsi, anche in assenza di pluralismo partitico un fenomeno di “trasformismo” definibile come “corporativista”, nato dalla sostituzione dei precedenti interessi etuali, i quali erano alla base del trasformismo c.d. liberale, con interessi di “ristretti gruppi egemoni”.

regolamenti del '22 con il mantenimento delle commissioni in sede legislativa del '39, essendo stato usato questo strumento di produzione legislativa decentrata anche dopo il '46 all'interno della Costituente.

Se la disamina compiuta, sui casi in cui la latente conflittualità tra il Parlamento ed il Governo apparve con maggiore evidenza, può aver confusione dato il suo necessario alternarsi, con un ritmo chiastico tra differenti periodi storici, si chiede venia sin da subito al lettore di queste pagine.

Riconosciuto l'errore nell'approccio, si riserva alle conclusioni il personale tentativo di fare ammenda.

3. I profondi mutamenti registrati nella storia di questa Alta amministrazione, soprattutto se si paragonano, in un'ottica diacronica con quanto verrà, viceversa, sancito con la modifica dei regolamenti parlamentari del 1971, non può che confermare la validità delle riflessioni dello studioso francese André Chandernagor, il quale, in relazione alla secolare esperienza del parlamento inglese sosteneva come: «Non c'è che una tradizione parlamentare: l'adattamento»⁽⁵⁷⁾.

Adattamento reso necessario da due “esigenze” precipue all'*identità istituzionale* del Parlamento: assicurare «nel tempo, la funzione di sede del confronto pacifico e costruttivo fra le diverse istanze politiche presenti nel paese, gradualmente in esso sempre più rappresentate attraverso l'allargamento del suffragio»; «[ed] garantire l'autonomia e il coinvolgimento nel processo di decisione politica, secondo una diversa gamma d'intensità, propria delle diverse fasi storiche e dei diversi contesti ordinamentali, che va, secondo l'espressione dottrinale, dal *governare nel parlamento* al *governare dal parlamento*» (corsivo dell'autore)⁽⁵⁸⁾.

Gli stessi Regolamenti, secondo la tesi prevalente all'interno dell'attuale dottrina italiana, si pongono, difatti, al pari della legislazione elettorale (oggetto prevalente di questa tesi), come “regole del gioco” formalizzate al fine di svolgere una funzione integratrice delle disposizioni

⁽⁵⁷⁾ Citazione ora contenuta in P. Massa, *Presentazione*, in CAMERA DEI DEPUTATI - ARCHIVIO STORICO, *Regolamenti di procedura della Camera dei deputati 1848-1971*, Roma, 2010, pp. VII ss.

⁽⁵⁸⁾ *Ibidem*. Cfr.: M. Pacelli, *Le amministrazioni delle Camere tra politica e burocrazia*, in AA.VV., *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, pp. 743-769; U. Zampetti, *L'evoluzione dell'amministrazione della Camera dei deputati nel quadro delle principali riforme istituzionali, regolamentari, legislative dell'Italia Repubblicana*, in *Nomos*, n. 2/2012; F. Lanchester, *Introduzione*, in *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, a cura di Id., Milano, Giuffrè, 2013, pp. VII - XXIII.

costituzionali, essendo in grado di esprimere anch'essi un "indirizzo politico costituzionale" ⁽⁵⁹⁾.

Queste riflessioni trovano, inoltre, conferma nelle valutazioni offerte, già durante la XV Legislatura repubblicana, da chiara ed autorevole dottrina, in grado d'essere, ancora oggi, un imprescindibile punto di riferimento su questo argomento ⁽⁶⁰⁾.

Sebbene le attuali tendenze, che vogliono un costante accrescimento delle prerogative dell'Esecutivo nei confronti del Parlamento, confermino questo dato, l'odierna fase politica, i cui rivolgimenti sono ancora al di là dal poter essere definiti come conclusi, sconsigliano il ricorrere a puntuali riferimenti.

Tendenze per le quali, dato il loro essere sostanzialmente viste come propedeutiche ad una maggiore continuità d'azione governativa, si ritiene quindi più utile rifarsi alle modifiche legislative introdotte al fine, sia di superare gli eccessi nelle pratiche ostruzionistiche nello svolgimento del procedimento legislativo, sia di rendere la fase della programmazione dei lavori maggiormente incentrata nel "continuum Governo-maggioranza politica", al termine degli anni '80 del secolo 2000 ⁽⁶¹⁾.

Questo percorso vedrà la sua conclusione con la legge n. 400 del 1988 ⁽⁶²⁾, ed il suo inizio con l'azione politica di Giovanni Spadolini, auspice di

⁽⁵⁹⁾ Tra molti, si v.: F. Lanchester, *Introduzione*, in *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, cit.; AA. VV., *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Bologna, il Mulino, 2013; V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013; M. Manetti, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in AA. VV., *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 305-329. S. Ceccanti, *Partiti e gruppi parlamentari nella XVII legislatura tra liquefazione e ristrutturazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 12/2014, pp. 1-3. Per un concreto e possibile esempio di ciò si v. F. Biondi, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai Regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2012, spec. p. 5 riguardo l'obbligo in capo ai Gruppi parlamentari di Montecitorio di rendere noti attraverso la pubblicazione sul sito internet della Camera i loro Statuti, sancito dai nuovi commi 2-bis, 2-ter, 2-quater aggiunti all'art. 15 dalle modificazioni al Regolamento della Camera approvate nella seduta del 25 settembre 2012. Questa disposizione, a giudizio dello scrivente, se vista come una possibile testa di ponte per l'introduzione anche in Italia di obblighi simili a quelli sanciti dall'articolo 164 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale francese, la cd "Barodet", potrebbe essere idonea a porre in essere forme per la limitazione del fenomeno del cd. "trasformismo" parlamentare. Riguardo alla storia della "Barodet", abrogata in Francia con la Risoluzione n. 292 del maggio 2009, si v. la documentazione pubblicata su: <http://www.assemblee-nationale.fr/>.

⁽⁶⁰⁾ L. Elia, *Consuetudini costituzionali e regolamenti parlamentari*, in *Giorn. stor. cost.*, n. 15/2008, pp. 157 ss. Si v. inoltre P. A. Capotosti, *Riforma elettorale e assetti di governo nella transizione*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 2009, I, pp. 191-211; Id., *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 323-345.

⁽⁶¹⁾ Oltre che permettere una maggiore trasparenza nel rapporto tra gli stessi con l'introduzione della regola del voto palese. P. A. Capotosti, *La difficile governabilità italiana ...*, cit., p. 332, nt. 16.

⁽⁶²⁾ Di tra molti G. Gifuni, *La continuità degli organi costituzionali nel succedersi delle legislature, con particolare riferimento alla continuità dell'attività legislativa*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2/1994, pp. 3-16.

rapporti tra Governo e maggioranza, e, tra questa e l'opposizione, inquadrati sulla base di convenzioni e prassi essenzialmente politiche, ma secondo moduli di natura giuridica. Moduli, il cui obiettivo era quello della configurazione di un assetto di governo di tipo tendenzialmente bipolare maggioritario, in cui emergesse la figura del premier e la cui linea evolutiva poteva essere tracciata nella sempre maggiore importanza assunta dallo stesso programma di governo ⁽⁶³⁾. Programma di governo che date le acclamate difficoltà di uscire dalla "fase consociativa" risultava centrale proprio per la sua capacità d'essere un esempio di decisione politica presa sulla base di «criteri paritari e non proporzionalistici, attraverso la pari dignità dei partiti laici» ⁽⁶⁴⁾. Convenzioni e prassi politiche che furono il tentativo di applicare un tipo di governo tendenzialmente bipolare maggioritario a preminenza del premier ed una pari dignità nella formulazione del programma di governo.

È bene ora precisare come scelta del periodo storico origini dalla volontà di tentare delle spiegazioni principalmente alle cause della mancanza di risultati delle operazioni allora tentate ⁽⁶⁵⁾. Ovvero, delle caratteristiche assunte dall'opera di stabilizzazione politica che la loro attività fu concretamente in grado di realizzare. La convinzione che muove a questo assunto è quindi tale da rinvenire nella predisposizione alla ricerca di soluzioni ai problemi istituzionali il sostrato materiale e la causa efficiente delle costituzioni; predisposizione, difficilmente fissabile in forme precise, dovendosi continuamente adattare alle diverse situazioni all'interno delle quali essa agisce ⁽⁶⁶⁾. In questo caso specifico, le ragioni alla base di

⁽⁶³⁾ Per una ricostruzione di questo percorso come di un processo di evoluzione dei rapporti tra Parlamento e Governo "in senso maggioritario" si v. A. Manzella, *L'Istituzione Governo e la "disapplicazione" della legge 400*, in *Queste istituzioni*, n. 87-88, 1991, pp. 27 ss (ora su: <http://www.questeistituzioni.it/>). Si v. inoltre P. A. Capotosti, *La forma di Governo - la politica di Governo*, in *Ibidem*, pp. 46-49. In questo breve intervento sebbene vengano elogiati i vantaggi che la legge 400 avrebbe potuto portare sul «versante endogovernativo», e su quello della «disciplina delle fonti» (p. 46), si ribadisce con forza la necessità di una riforma elettorale che potesse essere in grado di ridurre la necessità di formare governi di coalizione (p. 48). Cfr. Id., *Premessa in Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, cit., pp. 15-25; Id., *Premessa in Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, cit., pp. 209-230.

⁽⁶⁴⁾ P. A. Capotosti, *La forma di Governo - la politica di Governo*, cit., p. 49.

⁽⁶⁵⁾ Riguardo alla durata media dei Governi succedutisi in quel periodo rileva Roberto Martucci (in R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2011, pp. 249 ss), come con «un periodo inferiore ai due anni di presidenza, ci troviamo al di sotto degli *standars* europei tipici e, quindi quei periodi non sembrano significativi apparendo alla stregua di esperimenti interlocutori, venuti meno per implosioni di maggioranza. Per lo stesso motivo risulta difficile soffermarsi sui due "governi del presidente", i Gabinetti Amato e Ciampi restati in carica, rispettivamente dieci e dodici mesi ... Eppure, si tratta di due governi che hanno avviato il risanamento dei conti dello Stato, malgrado la brevità dell'esperimento». Cfr. F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, Carocci, 2007, alla cui appendice sulla durata in carica dei Governi nella storia costituzionale italiana dal 1946 al 2007, si rimanda per una comparazione, basata su di termini quantitativi, dell'efficienza dei diversi "Accordi" da cui gli stessi trassero origine, *ivi*, pp. 192-193.

⁽⁶⁶⁾ Per un recente esempio di questo taglio di ricerca si v. P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 274-5.

questa mancanza di risultati possono essere individuate nel non essere riusciti ad superare la tradizionale concezione della libertà di coscienza dei parlamentari in questioni che coinvolgevano anche valori costituzionali. Mancanza di risultati che contribuì a definire un quadro, nel quale, ostruzionismo della maggioranza e forme di democrazia bloccata, si alternavano in base alle resistenze trasversali ed alle ambiguità nella normativa. Il venir meno della stessa logica della coalizione ebbe inoltre come conseguenza “l’anchilosarsi” della funzione di rappresentanza dei partiti e l’aumento del “distacco” con la società. Per quanto riguardava i partiti politici si riconosceva come esistesse, «in questo processo di delegittimazione dei partiti a favore del “leghismo”, del “movimentismo”, dell’uso esasperato e surrettizio del referendum» il rischio di un «passaggio, come diceva Roberto Ruffilli, verso una democrazia “plebiscitaria” e “delegante”, cioè di élites autolegittimantesi nell’attesa di una successiva conferma elettorale». I prodromi di ciò potevano essere individuati nella condizione per la quale la «tendenza degli anni Novanta [sia stata] proprio ... verso la “personalizzazione del potere”, espresso attraverso forme di neo-notabilato e appunto di élites, più o meno “trasversali”, dei cosiddetti “onesti e capaci”»⁽⁶⁷⁾. Da qui la necessità di ridurre il tasso di “mediatizzazione” del potere, procedendo a forme di “bipolarizzazione del sistema partitico”⁽⁶⁸⁾. Il percorso descritto avrebbe portato, tra il 1992 ed il 1996, a delle trasformazioni radicali nella società, nella politica e “nel sistema elettorale”, tali da poter incidere sulla stessa Forma di Governo⁽⁶⁹⁾, che da quel momento sarebbe passata dall’essere consociativa ad una «fase di transizione»⁽⁷⁰⁾. Il termine di questo periodo coinciderà con la fine delle cd. coalizioni di governo, venendo queste ad essere sacrificate «sull’altare della governabilità». Tutto ciò avrebbe comportato «una forte crescita della società civile a scapito della società politica che si manifesta soprattutto nell’ambito delle scelte del corpo

⁽⁶⁷⁾ P. A. Capotosti, *La difficile governabilità italiana ...*, cit., p. 336. cfr. G. Marramao, *Intervista*, in F. Rizzi, *Tra leghe e partiti. Alla fine della storia. I nuovi orizzonti della democrazia*, Milano, Shakespeare & company, 1990, pp. 45-79, spec. pp. 76 ss.

⁽⁶⁸⁾ Secondo il Capotosti «Lo spettro venne a concretarsi con le elezioni del 1992 dove non ci furono ne vincitori ne vinti» P. A. Capotosti, *Ibidem*.

⁽⁶⁹⁾ L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, n. 1/2006, pp. 5-11.

⁽⁷⁰⁾ Si v. S. Ceccanti, *Le istituzioni della democrazia tra crisi e riforme*, Roma, Dehoniane, 1991, per il quale, nel paragrafo dedicato a delle previsioni sul futuro della democrazia italiana - anche allora vista in una fase di transizione - ricordava come - interrogandosi su quale modello fosse maggiormente adatto al contesto di allora per la realizzazione di una “democrazia di indirizzo” - per Autori come Mortati e per tutta la tradizione cattolico-democratica, l’elezione del premier, così come espressa nelle proposte di parlamentarismo razionalizzato finalizzate ad un accrescimento delle prerogative connesse al suo ruolo «passando attraverso le riflessioni di Piero Alberto Capotosti giungendo fino a Ruffilli ed alla proposta attuale delle ACLI», fosse soggetta ad una attenzione costante (p. 200). Ma al venir meno di alcune delle premesse fondanti della democrazia consociativa, non vennero realizzate tutte le condizioni affinché si potesse giungere ad una logica della democrazia maggioritaria.

elettorale - spesso in contrasto con le indicazioni dei partiti». Volendo quindi rintracciate una costante in questo fenomeno, questa emergerebbe dalla condizione per cui, ogni volta che si ripropone la questione su come assicurare la governabilità, si tenda ad «eliminare il plusvalore politico conferito ai partiti» garantendo la governabilità, prevalentemente attraverso la rinuncia alla costituzione di «governi con maggioranza precostituita» ed il «ricorso a ministri-tecnici» ⁽⁷¹⁾.

Si spera che, essendo il fine di queste pagine quello di poter enucleare possibili esempi per evitare la condizione di quanti si trovino a ripetere costantemente ed in maniera mai dissimile i propri comportamenti, nella convinzione che questi, prima o poi conducano ad effetti differenti, possa essere idoneo a dimostrare come l'errore testimoniato dallo scrivente sia stato fatto in buona fede e con la volontà di adoperarsi sin da subito, per limitarne gli effetti.

⁽⁷¹⁾P. A. Capotosti, *La difficile governabilità italiana ...*, cit..

IV.3 Riforme istituzionali e razionalizzazione del potere: le forme rappresentative nei secoli XIX-XX e gli odierni ordinamenti positivi

In queste pagine, si è tentato di offrire un contributo alla comprensione dell'odierna strutturazione e trasformazione degli ordinamenti positivi, attraverso lo studio sull'influenza dell'assetto e dello sviluppo delle forme rappresentative nel secolo XIX e XX. Quanto realizzato è riassumibile nell'affermazione per la quale, le stesse, abbiano rappresentato un tentativo di fornire argomenti per avvalorare una precisa constatazione. Costatazione che vuole, a prescindere dai diversi termini utilizzabili per definire i suoi singoli aspetti, per quanto attiene il suo oggetto principale, le costituzioni, le criticità maggiori essere riscontrabili nella dicotomia in esse presenti tra una costituzione formale-giuridica ed una costituzione materiale, ovvero storica e sociale ⁽⁷²⁾.

Data la difficoltà di giungere ad una definizione certa del secondo di questi termini, si è creduto di poter utilizzare a tal fine la ricerca di caratteri che potessero testimoniare l'esistenza, a fianco dell'esercizio del potere costituente, espressione tangibile perché storicamente situabile della stessa costituzione materiale, l'esistenza di un potere costituente realmente legittimato ⁽⁷³⁾. Si è quindi definita come sua condizione sufficiente la presenza di una *coscienza costituzionale*; si sono utilizzati come specifici casi di studio sia il processo di formazione dello Stato unitario italiano, che singoli aspetti dell'evoluzione non solo delle sue assemblee rappresentative, ma anche degli istituti giuridici predisposti per dare concretezza a quei principi e valori alla cui promozione e mantenimento, al momento della loro fondazione, le stesse si impegnarono.

La ragione che ha portato a concentrare l'attenzione sugli stessi viene dall'aver inteso la *coscienza costituente* come *coscienza* dei propri diritti e delle proprie libertà ⁽⁷⁴⁾. Da questa premessa la spiegazione del perché in

⁽⁷²⁾ Si è fatto tesoro della constatazione per la quale «il diritto costituzionale – come scienza giuridica specifica – [debba studiare] il fenomeno statale non solo nella sua dimensione di diritto positivo – inerente agli istituti ed alle norme effettivamente vigenti –, ma anche in una prospettiva storica [non potendo quindi in ciò prescindere dallo studio dell'] evoluzione dello Stato contemporaneo, ed, in particolare, dalle sue vitali radici rappresentate, per un verso dallo Stato di Diritto, e per un altro verso, dal costituzionalismo» G. Rolla, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 4.

⁽⁷³⁾ F. Lanchester, *Mortati e la "Legislatura costituente"*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016 (scritto destinato al volume *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè).

⁽⁷⁴⁾ Cfr. U. Forti, *Prefazione*, in Ministero per la costituente, *Relazione all'Assemblea costituente*, Roma, Failli, 1945, I. Per il quale «La trasformazione della situazione di fatto in

questa operazione si siano cercati nella legislazione elettorale degli indicatori in grado di misurare quali fossero, in questi contesti, sia il livello di legittimazione goduto dall'ordinamento, che il livello di partecipazione alle sue istituzioni rappresentative. Rileva evidenziare come da questa stessa premessa derivi anche la scelta del periodo storico trattato ⁽⁷⁵⁾; in quanto, date le summenzionate finalità, proprio in questo si è creduto possibile riscontrare con maggiore evidenza i tratti funzionali alla dimostrazione della tesi in oggetto.

Riprendendo le considerazioni espresse già da chiari ed autorevoli studi ⁽⁷⁶⁾ la vicenda esposta in queste pagine rappresenta quindi l'ennesimo caso di una questione di lungo periodo: quella della mancata integrazione di élite sociali all'interno delle élite politiche del paese; ovvero di come costanti si presentino "ostruzioni" al naturale processo che sottende ai rapporti tra ceto politico e classe dirigente. L'impedire a parte della classe dirigente di mettere a partito le proprie naturali tendenze, sebbene diverse contingenze storiche possano convincere nella sua maggiore o minore auspicabilità, porterebbe quindi immancabilmente a conseguenze tali da creare disfunzioni nell'intero sistema politico ⁽⁷⁷⁾.

La scelta del periodo storico origina, inoltre, dalla condizione per la quale i giuristi in questo periodo, date anche le esigenze delle classi dirigenti dell'epoca fortemente impegnate nell'attuazione del processo di unificazione in corso, fossero particolarmente coinvolti con il politico. La specifica scelta di questi autori è stata quindi motivata anche dall'aver voluto presentare gli stessi in funzione del loro possibile utilizzo, come modelli di comparazione. Lo scopo è stato quello di esplicitare come, l'apparire di temi apparentemente eterodossi allo studio del diritto, nel "pugilato intellettuale" che in maniera costante si svolge all'interno

norma costituzionale non può avvenire automaticamente; occorre che intervenga un altro fattore, che funzioni come *reagente* e crei, nella vita dello Stato, la formazione di organi idonei a produrla – e cioè a formulare la norma – ciò che può, a seconda dei casi e delle singole situazioni storiche, avvenire in vario modo. Questo reagente politico è ciò che fu chiamata l' "iniziativa costituente"», pp. V-VI. Cfr. G. Silvestri, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, II, pp. 1615-1634. Cfr. con quanto riportato in questa tesi alla nota 60 di p. XXVII.

⁽⁷⁵⁾ Si v. G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, Bologna, il Mulino, 2011, per il quale «Tra un regime democratico di massa, com'è quello dell'Italia repubblicana, ed un regime censitario com'era quello dell'Italia liberale, esistono differenze profonde che rendono futile qualunque comparazione. Tuttavia sotto le distinzioni e le contrapposizioni, negli strati profondi dei comportamenti politici e parlamentari, nella grammatica generativa del nostro sistema politico, nei modi di pensare dell'opinione pubblica e degli attori politici, possiamo ritrovare alcune continuità, alcune permanenze strutturali», *ivi*, p. 166.

⁽⁷⁶⁾ *Il sistema politico italiano*, a cura di P. Farneti, Bologna, il Mulino, 1973. Cfr. M. S. Piretti, *La giustizia dei numeri: il proporzionalismo in Italia*, Bologna, il Mulino, 1990.

⁽⁷⁷⁾ S. Tarrow, *Mass Mobilization and Regime Change*, in *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, R. Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, H.-J. Puhle, (eds.), Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 204 ss.

dell'Accademia non sia una novità; ma, al contrario, un elemento proprio degli studi attinenti il governo dello Stato.

Ulteriore motivazione di ciò è stata trovata nella considerazione che vuole il diritto essere principalmente una scienza sociale, ed il diritto pubblico e costituzionale, le partizioni dello stesso che, più di altre, proprio alla società dovrebbero avvicinarsi; avvicinamento possibile solo con l'accrescimento della consapevolezza di come esistano irriducibili diritti legati alla personalità umana, il cui valore è dato proprio dal loro moto di progressiva espansione all'interno della storia ⁽⁷⁸⁾.

In conclusione, questa tesi ha voluto dimostrare come, il poter registrare la dicotomia esistente tra una costituzione formale-giuridica ed una costituzione materiale attraverso la ricerca del valore generale di alcuni principi dello Stato di diritto propri dello Stato liberale, così come sono giunti a noi nel corso dei secoli, permetta sviluppi in grado di fornire contributi per la comprensione del presente; sviluppi possibili, anche, mutuando parte degli elementi propri del regime liberale, ovvero parti "delle strutture politiche" con cui quello Stato attuava i suoi fini, nell'attuale Stato democratico ⁽⁷⁹⁾. L'ammissione, tentata nei ragionamenti

⁽⁷⁸⁾ Volendo in questo modo aprire una finestra sul presente, per quanto concerne questo assunto se ne riscontra una ulteriore conferma nelle previsioni del Trattato di Lisbona concernenti la cd. *vertical homogeneity*; per la quale, in base ad una sua interpretazione letterale nell'attuale sistema del TUE, lo stesso non solo incarna gli elementi comuni presenti nella costituzioni dei diversi stati membri (in base alla cd. *horizontal homogeneity*), ma prescrive – sulla scorta di un «federal trend that gives a public nature to the relationship between the Union and the Member States» – agli stessi come le loro costituzioni debbano, in quanto elementi parziali di questo ordine sovranazionale, assicurare «[the] respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of personal belonging to minorities» S. Mangiameli, *The Union's Homogeneity and Its Common Values in the Treaty of European Union*, in *The European Union after Lisbon*, H-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, 2012, p. 30. Cfr. Giuliano Amato, Augusto Barbera, Nicola Lupo, *Unione europea e cooperazione parlamentare: un dibattito*. Tavola rotonda conclusiva del Convegno *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. In memoria di Antonio Zorzi Giustiniani (1949-2015)*, Aula degli Organi collegiali, Università di Roma "La Sapienza", Roma, Giovedì 28 gennaio 2016, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016.

⁽⁷⁹⁾ In questo, il termine di *regime* utilizzabile al fine di trovare possibili soluzioni alle cause di lungo periodo delle disfunzioni il cd. Stato democratico, individuabili, oggi come ieri, nell'esistenza di un «regime parlamentare (...) costituito da organi di controllo svuotati di potere e di centri di potere non sottoponibili a controllo» – sia quella volta a rendere il Parlamento da "fulcro dei poteri dello Stato" a "organo di controllo" grazie «all'inserimento dei partiti nell'organizzazione dello Stato» e l'estensione dell'intero sistema delle garanzie proprio del "regime parlamentare" al "regime dei partiti". Utilizzazione possibile con la «distinzione fra sistema politico, [il quale dovrebbe far] riferimento, in particolare, ai fini dei valori ritenuti preminenti in una società» e regime politico [facente, viceversa] riferimento ai modelli di potere e autorità»; e che creerebbe la condizione per la quale se il sistema politico «è comprensivo dei fini e delle strutture politiche dello stato, il regime riguarda le sole strutture. [ed] il sistema, quindi, comprende anche il regime, ma il regime non si identifica col sistema» P. L. Zampetti, *Democrazia e potere dei partiti. Il nuovo regime politico*, Milano, Rizzoli, 1969, pp. 5-7, spec. nt. 2, pp. 5-6. Cfr. M. S. Giannini, Prefazione alla trad. italiana di G. Burdeau, *Il regime parlamentare*, Milano, Edizioni di comunità, 1950, p. II. Seguendo questa impostazione sarebbe quindi possibile identificare in una delle possibili conseguenze che l'attuale proposta di riforma della Costituzione potrebbe porre in atto, un aspetto deteriore di questo potenziale passaggio di istituti tra regimi politici, avendo durante il processo per la sua approvazione, di fatto, «appiattito

proposti, della possibilità che una costituzione possa consentire la modificazione delle condizioni su cui la stessa si fonda – e sulle quali ugualmente si fondano i suoi processi di revisione – è difatti stata realizzata allo scopo di ribadire come il cd. «paradosso della libertà» o «della democrazia» non consenta soluzioni in linea puramente logica, ma solo «in via storica e concreta, con riguardo ... ad un certo ordinamento positivo»⁽⁸⁰⁾.

Se qualsiasi attività di riforma, al netto delle valutazioni sulla sua maggiore o minore auspicabilità⁽⁸¹⁾, deve necessariamente essere considerata, sempre e comunque, come una “fatica di Sisifo”, da ciò consegue che, l’utilizzo dei profili contenutistici della costituzione materiale, profili che il presente scritto si è impegnato a definire attraverso una comparazione diacronica, debba anch’essa contribuire ad una organica conoscenza dei correttivi necessari all’organizzazione delle strutture statali. Ciò si ritiene sia possibile unicamente a condizione che, delle sue norme, se ne valorizzi la funzione *dinamica*. Solo in questo modo, l’immissione nell’ordinamento di diverse “disposizioni di principio”⁽⁸²⁾ operata da queste norme potrà essere strumentale ad una evoluzione dello stesso ordinamento, «[sollecitando] sia gli organi dello Stato-persona che i soggetti dello Stato-comunità a tradurle in specifici istituti, enunciati o comportamenti costituzionalmente rilevanti»⁽⁸³⁾.

Queste costringono, difatti, a fare riferimento, ai fine dei limiti della revisione, “all’altra Costituzione”: *la costituzione in senso materiale*.

Costituzione operante in “qualunque” *regime* costituzionale, cioè indipendentemente dalla contrapposizione fra rigidità e flessibilità della stessa.

il procedimento di revisione [costituzionale] a livello di una legge ordinaria» A. Pace, *Le finalità accentratrici della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Giur. cost.*, n. 1/2016, p. 358 Cfr. M. Dogliani, *Riforme costituzionali e qualità della democrazia*, in *Dem. dir.*, n. 1/2014, pp. 7-18, spec. p. 18.

⁽⁸⁰⁾ A. Cerri, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 2000, p. 6.

⁽⁸¹⁾ Non potendo mai “riformista” illudersi di aver escogitato una soluzione «che valga una volta per tutte». Ed la memoria non può non andare alle valutazioni sulla “tristezza del riformista”, espresse, ormai più di trent’anni fa, da Beniamino Placido nel suo ricordo dell’on. Tristano Codignola. B. Placido, *Testimonianze*, in *Tristano Codignola e la politica scolastica in Italia 1947-1981*, a cura di Giunio Luzzatto, Roma, Editori Riuniti, 1984, pp. 95-106.

⁽⁸²⁾ Sulla valore giuridico delle stesse si cfr. le riflessioni operate da Vezio Crisafulli sull’art. 139 della Costituzione, ed sul suo carattere di “norma” e non di “disposizione”, ovvero sul suo non essere suscettibile, nel suo enunciato linguistico, di diverse interpretazioni. Si v. ex multis la seguente citazione: «Vi sono casi, non infrequenti, in cui determinati principî sono esplicitamente sottratti, dagli stessi testi costituzionali, a qualsiasi mutamento, anche se attuato nelle apposite forme e procedure previste per la revisione costituzionale. Così, talora, la forma federale o il principio democratico, o, come nell’art. 139 della nostra Costituzione, la forma repubblicana di governo» V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1962, I, pp. 120-1.

⁽⁸³⁾ G. Rolla, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 120.

Costituzione in grado di elevare ad una dimensione precettiva dati di carattere sociologico, i cui termini di effettività, altrimenti, potrebbero avere, come largamente noto ai giuristi, una loro verifica solo a posteriori⁽⁸⁴⁾.

⁽⁸⁴⁾ Per una riflessione sui possibili e diversi “usi pubblici della storia” e sulle differenze tra la *Public History* americana e l’accezione europea del fenomeno si v. G. Santomassimo, *Guerra e legittimazione storica*, in *Passato presente*, n. 54/2001, per il quale «c’è sempre una costruzione, una elaborazione della memoria pubblica e che questo non è proprio solo dei cosiddetti “regimi” più o meno autoritari. È inevitabile anche nella formazione di ogni *educazione civica*: lo stesso termine contiene in sé l’indicazione di un processo, di una costruzione. È infatti un percorso implicito nella costruzione delle *virtù civiche* dei cittadini di una democrazia» (corsivo dell’A.), *ivi*, p. 9.

BIBLIOGRAFIA

Voci di Enciclopedia

C. Altini, *Teorie della politica*, in *Il Contributo italiano alla storia del pensiero - Filosofia* (2012)

G. Amato, *Governo di fatto*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, XIX

P. Barile, *La revisione della Costituzione*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, II

S. Bartole, *Istituzioni (riforma delle)*, in *Enciclopedia italiana*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana G. Treccani, 1992, V appendice,

A. Brunialti, *Elezioni politiche (Teoria delle elezioni politiche)*, in *Digesto italiano*, Torino, Unione tip. editrice torinese, 1895-1898, X

G. Caravale, *Forti, Ugo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Treccani, 1997, 49

A. Cariola, *Responsabilità politica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, V

A. Cerri, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 2000

G. Cianferotti, *Lo Stato nazionale e la nuova scienza del diritto pubblico*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto* (2012)

L. Ciaurro, *Statuto albertino*, in *Dizionario del Liberalismo Italiano*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011

S. M. Cicconetti, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1989, XL

F. Conti, *Majorana, Angelo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Treccani, 2007, 67

G. Corso, P. Pisani, M. Siotto-Pintor, *Elezione*, in *Enciclopedia italiana*, Milano, Istituto G. Treccani, 1932, XIII

F. Di Donato, *Storiografia giuridica*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Politica* (2013)

D. Donati, *Costituzione*, in *Enciclopedia italiana*, Roma, Treccani, 1935, XI

L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, XIX

- I. Faso, *Luogotenenza*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1975, XXV
- G. Ferrari, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1965, XIV
- M. Fioravanti, *Stato e Costituzione: l'esperienza del Novecento*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto (2012)*
- T. E. Frosini, *Arcoleo, Giorgio*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, Bologna, il Mulino, 2013, 1
- M. Galizia, *Diritto costituzionale (profili storici)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, XII
- M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1968, XVII
- L. Gallino, *Adattamento*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Treccani, 1991
- G. Gorla, *Diritto comparato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1964, XII
- P. G. Grasso, *Potere costituente*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1985, XXXIV
- D. Grimm, *Diritto e politica*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Treccani, 1993
- L. Lacchè, *Il costituzionalismo liberale*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto (2012)*
- F. Lanchester, *Responsabilità politica*, in *Lessico della politica*, a cura di G. Zaccaria, Roma, Edizioni lavoro, 1987
- F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1990, XLIII,
- F. Lanchester, *Voto (diritto di) – Diritto pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1993, XLVI
- F. Lanchester, *Mortati, Costantino Napoleone*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Treccani, 2012, 77
- F. Lanchester, *Mortati, Costantino*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto (2012)*
- F. Lanchester, *Palma, Luigi*, in *Dizionario Biografico degli italiani*, 80, Roma, Treccani, 2014
- V. Lippolis, *Art. 66 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli- Società editrice del Foro italiano, 1986
- T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1971, XXI
- G. Melis, *Palma, Luigi*, in AA. VV., *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna, il Mulino, 2013
- F. Modugno, *Revisione costituzionale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, V
- F. Modugno, *Istituzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1973, XXIII,

C. Mortati, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, XI

C. Mortati, *Articolo 67*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, Roma, Zanichelli, Società editrice del Foro italiano, 1986

G. Mosca, *Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica italiana: Esposizione ordinata e completa dello Stato e degli ultimi progressi della scienza, della legislazione e della giurisprudenza*, Milano, Società Editrice Libreria, 1912, IV, parte V,

G. Origone, *Potere costituente*, in *Nuovo Digesto it.*, Torino, Utet, 1939, X

G. Pace Gravina, *Majorana, Angelo*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, Bologna, il Mulino, 2013, 2

M. Pastorelli, *Marchi, Teodosio*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani*, Bologna, il Mulino, 2013, 2

A. Pizzorusso, *Art. 138*, in *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali : artt. 134-139*, a cura di G. Branca, Bologna, Roma, Zanichelli, Società editrice del Foro italiano, 1981

G. U. Rescigno, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, XIX

P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè 1982, XXXII

G. Schepis, *Elezioni (storia)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1965, XXX

G. B. Ugo, *Sovranità*, in *Il Digesto italiano*, Torino, Utet, 1899-1903, XXII, Parte Prima

G. Volpe, *Commento all'art. 139*, in *Commentario della costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, Roma, N. Zanichelli, Società editrice del Foro italiano, 1981

Collettanee e Monografie

AA. VV., *Liber amicorum Romain Rolland*, Zuerich, Leipzig, 1926

AA. VV., *Storia dell'Università di Catania. Dalle origini ai giorni d'oggi*, Catania, Tip. Zaccariello, 1934

AA. VV., *Studi in onore di S. Romano*, Padova, Cedam, 1940

AA. VV., *Relazioni all'Assemblea costituente*, Roma, Failli, 1945

AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952

AA. VV., *La crisi del diritto*, Padova, Cedam, 1953

- AA. VV., *Il secondo Risorgimento. Nel decennale della Resistenza e del ritorno alla democrazia*, Roma, 1955
- AA. VV., *L'influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, Roma, Cinque Lune, 1958
- AA. VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977
- AA. VV., *Cinquant'anni di esperienza giuridica in Italia, Messina-Taormina, Atti del convegno, 3-8 novembre 1981*, a cura di A. Falzea, Milano, Giuffrè, 1982
- AA. VV., *Documenti e testimonianze. I grandi problemi della storia contemporanea nei testi originali e nelle interpretazioni critiche*, a cura di F. Gaeta, P. Villani, Milano, Principato, 1982
- AA. VV., *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori, 1986
- AA. VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1986
- AA. VV., *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, a cura di P. Pombeni, Bologna, il Mulino, 1986
- AA. VV., *Lessico della politica*, a cura di G. Zaccaria, Roma, Edizioni lavoro, 1987
- AA. VV., *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, ESI, 1989
- AA. VV., *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990
- AA. VV., *Enciclopedia dei simboli*, a cura di L. Felici, Milano, Garzanti, 1991
- AA. VV., *Le grandi leggi elettorali italiane (1848-1993)*, Roma, Colombo, 1994
- AA. VV., *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995
- AA. VV., *Dottrine dello Stato tra Vienna e Weimar*, a cura di A. Carrino, Napoli, ESI, 1996
- AA. VV., *Letture introduttive al Diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1998
- AA. VV., *Alle radici della democrazia*, a cura di A. D'Atena, L. Lanzillotta, Roma, Carocci, 1998
- AA. VV., *Dibattiti, progetti e riforme costituzionali dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, a cura di R. Giannella, Roma, Senato della Repubblica, 1999
- AA. VV., *Filosofi del diritto contemporanei*, a cura di G. Zanetti, Milano, Raffaello Cortina Editore, 1999
- AA. VV., *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001
- AA. VV., *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini. Atti del Convegno, Agrigento-Favara 9-10 giugno 2000*, a cura di F. Teresi, Palermo, Quattrosoli, 2001
- AA. VV., *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura M. Fioravanti, Roma-Bari, Laterza, 2002

- AA. VV., *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, a cura di N. Sbano, Bologna, il Mulino, 2004
- AA. VV., *Mazzini a duecento anni dalla nascita. Atti del convegno di studi - Treviso 15-16 aprile 2005*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 2005
- AA. VV., *Donne alle urne. La conquista del voto. Documenti 1864-1946*, a cura di M. d'Amelia, Roma, Biblink editore, 2006
- AA. VV., *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, Milano, Giuffrè, 2007
- AA. VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano, Giuffrè, 2007
- AA. VV., *Diritto costituzionale comparato*, a cura di V. P. Carozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, Roma, Laterza, 2009
- AA. VV., *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, Aracne, 2010
- AA. VV., *Il giureconsulto della politica. Angelo Majorana e l'indirizzo sociologico del Diritto pubblico*, a cura di G. Pace Gravina, Macerata, EUM, 2011
- AA. VV., *L'Italia come società e come stato. Un'identità culturale*, a cura di G. Calboli, G. Galgano, G. De Vergottini, Bologna, Editrice compositori, 2011
- AA. VV., *Italia al voto: le elezioni politiche della Repubblica*, a cura di L. Ricolfi, B. Loera, S. Testa, Torino, Utet, 2012
- AA. VV., *Parlamento e storia d'Italia*, a cura di V. Casamassima, A. Frangioni, Pisa, Edizioni della Normale, 2012
- AA. VV., *The European Union after Lisbon*, H-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, 2012
- AA. VV., *Dalla costituzione inattuata alla costituzione inattuale? potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana: materiali dall'Incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013*, a cura di G. Brunelli e G. Cazzetta, Milano, Giuffrè, 2013
- AA. VV., *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Bologna, il Mulino, 2013
- AA. VV., *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Bologna, il Mulino, 2013
- AA. VV., *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2013
- AA. VV., *La 'Sapienza' del giovane Leopoldo Elia 1948-1962, Atti del Convegno. Roma 27 marzo 2014*, a cura di Fulco Lanchester, Milano, Giuffrè, 2014
- AA. VV., *Stato, Società e Storia in Giacomo Perticone*, a cura di C. Palumbo, Torino, Giappichelli, 2015

- AA. VV., *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, a cura di M. Volpi, Bologna, il Mulino, 2015
- AA. VV. *Vent'anni di Costituzione (1993-2003). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio, Bologna, il Mulino, 2015
- AA. VV., *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2015
- AA. VV., *Nomos. Le attualità nel diritto. Fascicolo unico dell'annata 2013* (2016)
- AA. VV., *Nomos. Le attualità nel diritto. Fascicolo unico dell'annata 2014* (2016)
- AA. VV., *Nomos. Le attualità nel diritto. Fascicolo unico dell'annata 2015* (2016)
- AA. VV., *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015*, a cura di F. Lanchester, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè
- S. Acquaviva, *Le radici del futuro. L'Europa dei popoli, il rifiuto degli Stati nazionali e dei partiti*, Roma, Castelvechi, 2014
- G. Aliberti, F. Malgeri, *Due secoli al duemila (1815-1998)*, Milano, LED, 1999
- U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana: individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989
- G. Amato, L. Cafagna, *Duello a sinistra: socialisti e comunisti nei lunghi anni '70*, Bologna, il Mulino 1982
- G. Amato, *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, il Mulino, 2014
- G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921
- A. Amorth, *Vicende costituzionali italiane: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Questioni di Storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, a cura di E. Rota, Milano, C. Marzorati, 1951
- D. Anzilotti, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel Diritto internazionale*, Firenze, F. Lumachi Ed., 1902
- G. Arangio Ruiz, *Istituzioni e leggi costituzionali*, Milano, Vallardi, 1892
- G. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari (parte generale)*, Napoli, Jovene, 1881
- G. Arcoleo, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli, Jovene, 1904
- G. Arcoleo, *Forme vecchie idee nuove*, Bari, Gius. Laterza & F.lli, 1909
- G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016
- C. Balbo, *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, F. Le Monnier, 1857
- P. L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1988

- P. L. Ballini, *La questione elettorale nella storia d'Italia*, Roma, ARCHIVIO STORICO - CAMERA DEI DEPUTATI, Vol. 1, 2007
- P. L. Ballini, *La questione elettorale nella storia d'Italia. Da Crispi a Giolitti (1893-1913)*, Roma, CAMERA DEI DEPUTATI - ARCHIVIO STORICO, 2007
- A. M. Banti, *Storia contemporanea*, Roma, Donzelli, 1997
- S. Bartole, *La Costituzione è di tutti*, Bologna, il Mulino, 2012
- E. Bellono, *Manuale dell'elettore politico e del deputato ossia la nuova legge elettorale commentata colle massime ad essa relative sanzionate dalla Camera dei Deputati dal 1848 a tutto il 1860 per l'avv. Edoardo Bellono*, Torino, Tipografia nazionale di Gaetano Biancardi, 1861
- H. Bergson, *L'Évolution créatrice (1907)*, opera tradotta da F. Polidori, Raffaello Cortina edizioni, Milano 2002
- I. Berlin, *Due concetti di libertà* (postfazione di Mario Ricciardi), trad. it. di Marco Santambrogio, Milano, Feltrinelli, 2000
- F. G. Bigliati, *Diritto internazionale e diritto costituzionale*, Torino, F.lli Bocca, 1904
- I. Birocchi, L. Loschiavo, Roma, RomaTrE-Press, 2015, p. 12, pubblicazione disponibile online su <http://ojs.romatrepress.uniroma3.it/>
- P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato: le forme di stato e le forme di governo, le costituzioni moderne*, Milano, Giuffrè, 1988
- J. K. Bluntschli, *The Theory of the State*, Kitchener, Batoche Books, 2000
- N. Bobbio, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 1960
- N. Bobbio, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1977
- S. Bonfiglio, *Le forme di governo e i partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993
- S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2013
- F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, Carocci, 2007
- L. Borsi, *Classe politica e costituzionalismo: Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano, Giuffrè, 2000
- L. Borsi, *Nazione, democrazia, stato: Zanichelli e Arangio-Ruiz*, Milano, Giuffrè, 2007
- L. Borsi, *Storia, nazione costituzione: Palma e i preorlandiani*, Milano, Giuffrè, 2007
- L. Borsi, *Costituzionalismo 1912-1913*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè
- P. Bruckner, *La malinconia democratica. Come vivere senza nemici*, Vibo Valentia, Monteleone, 1994
- A. Bruniati, *Libertà e democrazia: studi sulla rappresentanza delle minorità*, Milano, Treves, 1871
- A. Bruniati, *Le moderne evoluzioni del Governo costituzionale. Saggi e letture*, Milano, Hoepli, 1881
- A. Bruniati, *La legge elettorale politica*, Torino, Unione tipografico editrice, 1882

- A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, Utet, 1896-1900
- L. Cafagna, *La grande slavina: l'Italia verso la crisi della democrazia*, Venezia, Marsilio 1993
- G. P. Calabrò, *Potere costituente e teoria dei valori. La filosofia giuridica di Costantino Mortati*, Cosenza, Marco editore, 1997
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Il voto alle donne. Le donne dall'elettorato alla partecipazione politica*, Roma, 1965
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Le fonti archivistiche della Camera dei Deputati per la storia delle istituzioni*, Roma, 1996
- CAMERA DEI DEPUTATI - ARCHIVIO STORICO, *Regolamenti di procedura della Camera dei deputati 1848-1971*, Roma, 2010
- F. Cammarano, *Storia dell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2011
- G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1, 1956
- L. Casanova, *Del diritto costituzionale*, Genova, L. Lavagnino, 1859
- S. Cassese, *Il cittadino nella società*, Roma-Bari, Laterza, 2004
- G. Cassinelli, *Appunti sul 25 luglio 1943. Documenti di azione*, Roma, Edizioni S.A.P.P.I., 1944
- C. Cavour, *Scritti politici nuovamente raccolti e pubblicati da Giovanni Gentile*, Roma, ARE, 1925
- C. Cavour, *Tutti gli scritti di Camillo Cavour*, a cura di C. Pischetta e G. Talamo, Torino, Centro studi piemontesi, 1976
- S. Ceccanti, *Le istituzioni della democrazia tra crisi e riforme*, Roma, Dehoniane, 1991
- S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2000
- S. Ceccanti, *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di Id., S. Vassallo, Bologna, il Mulino, 2004
- S. Ceccanti, *La transizione è (quasi) finita*, Torino, Giappichelli, 2016
- G. Cianferotti, *Il pensiero giuridico di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980
- S. Cilibrizzi, *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia. Da Novara a Vittorio Veneto*, Napoli, Treves, III, 1939
- P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2005
- L. Compagna, *Italia 1915. In guerra contro Giolitti*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2015
- F. P. Contuzzi, *La questione romana ed i partiti politici*, Macerata, Tip. Vessillo delle Marche, 1882
- M. S. Corciulo, *La nascita del regime parlamentare in Francia. La prima restaurazione*, Milano, Giuffrè, 1977

- P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986
- G. Craniz, C. Fusaro, *Aggiornare la Costituzione*, Roma, Donzelli, 2016
- F. Crispi, *Scritti e discorsi politici di Francesco Crispi (1849-1890)*, Roma, Unione cooperativa editrice, 1890
- E. Crosa, *La concessione dello Statuto*, Torino, Istituto giuridico della R. Università di Torino, 1936
- M. D'Amico, A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche: analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino, Giappichelli, 2006
- L. d'Avack, *Costituzione e Rivoluzione. La controversia sulla sovranità legale nell'Inghilterra del '600*, Milano, Giuffrè, 2000
- E. D'Orazio, *Fisiologia del parlamentarismo in Italia*, Torino, Società tipografico-editrice nazionale, 1911
- R. De Mattei, *Dal trasformismo al socialismo*, Firenze, Sansoni 1941
- Destutt de Tracy, *A treatise on political economy to which is prefixed a supplement to a preceding work on the understanding or, Elements of ideology (translation edited by Thomas Jefferson)*, New York, Augustus M. Kelley publishers, 1970
- V. Di Ciolo, *Le fonti del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1973
- V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013
- A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Basingstoke, 1967
- L. Duguit, *Le trasformazioni dello Stato. Antologia di scritti*, a cura di A. Barbera, C. Faralli, M. Panari, Torino Giappichelli, 2003
- M. Duverger, *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità 1961
- M. Duverger, *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza, 1978
- M. Duverger, *L'Europa degli uomini, una metamorfosi imperfetta*, Milano, Rizzoli 1994
- R. Dworkin, *I diritti presi sul serio* (1977), trad. it., Bologna, il Mulino, 2010
- L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1958
- L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009
- C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958
- P. Farneti, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971

- G. Fassò, *Storia della filosofia del diritto*. Vol. III: Ottocento e Novecento, Bologna, Il Mulino, 1970
- A. Ferraciù, *Il diritto costituzionale e le sue zone grigie*, Perugia, Un. Tip. Coop., 1905
- C. Ferrari, *I partiti politici nella vita sociale*, Torino, F.lli Bocca, 1909
- M. Fioravanti, *La Scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001
- D. Fisichella, *Politica e mutamento sociale*, Messina-Firenze, D'Anna, 1981
- C. J. Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, Chicago, Up., 1963
- F. Fukuyama, *Political order and political decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York, Farrar, Strauss and Giroux, 2014
- S. Furlani, *Le tecniche della rappresentanza: cinquant'anni di ricerche sul diritto elettorale in Italia e all'estero*, Reggio Calabria, Falzea, 1996
- M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1954
- M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972
- L. Gambino, *Un progetto di stato perfetto: "La monarchie aristodemocratique" di Turquet de Mayerne (1611)*, Torino, Giappichelli 2000
- E. Gentile, *Il capo e la folla*, Roma-Bari, Laterza, 2016
- C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1994)*, Roma-Bari, Laterza, 2002
- A. Giannini, *Tendenze costituzionali*, Bologna, Zanichelli, 1933
- M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981
- A. Gigliotti, F. Lanchester, P. Mezzanotte, *Codice delle votazioni nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2007
- G. P. Gooch, *English democratic ideas in the seventeenth century*, Cambridge, University press, 1898
- G. Gorla, *Il diritto comparato in Italia e nel "mondo occidentale": un'introduzione al dialogo civil law-common law*, Milano, Giuffrè, 1983
- M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013
- P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000
- P. F. Grossi, *I Diritti di libertà ad uso di lezioni*, Torino, Giappichelli, 1988
- V. Gueli, *Il "diritto singolare" e il sistema giuridico*, Roma, Studi dell'Istituto di Diritto pubblico e legislazione sociale della R. Università di Roma, 1942
- P. Häberle, *Lo Stato costituzionale*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana G. Treccani, 2005
- J. Habermas, *Morale diritto politica*, Torino, Einaudi, 1992

- M. Hauriou, *Teoria dell'istituzione e delle fondazione*, a cura di W. Cesarini Sforza, Milano, Giuffrè, 1967
- E. J. Hobsbawm, *Il Secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1999
- G. Jellinek, *La dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino*, Milano, Giuffrè, 2002
- G. Jellinek, *Georg Jellinek storico del pensiero politico (1883-1905)*, a cura di S. Lagi, Firenze, Centro editoriale toscano, 2009
- H. Kelsen, *Il primato del parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982
- F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, il Mulino, 1981
- F. Lanchester, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, Giuffrè, 1990
- F. Lanchester, *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994
- F. Lanchester, *L'innovazione costituzionale nella crisi di regime*, Roma, Bulzoni, 1996
- F. Lanchester, *I giurubblicisti tra storia e politica. Personaggi e problemi nel Diritto pubblico del secolo XX*, Torino, Giappichelli, 1998
- F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giurubblicisti nell'Italia unitaria*, Bari, Laterza, 2004
- F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004
- F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006
- F. Lanchester, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2009²
- F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011
- M. E. Lanciotti, *La riforma impossibile: idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio. 1848-1922*, Bologna, il Mulino, 1993
- K. Larenz, *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1966
- S. Lariccia, *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia (1943-2011)*, Roma, Carocci, 2011
- H. D. Lasswell, A. Kaplan, *Politica e società: uno schema concettuale per la ricerca politica*, Milano, Etas Kompass, 1969
- C. Lavagna, *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1984
- C. Lavagna, *Diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985⁶
- K. Lavagna, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale: il contributo di Luigi Palma*, Roma, Aracne, 2010

- G. Leibholz, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 1996
- L. R. Lettieri, *Caratteri del governo parlamentare*, Roma, La Scienza, 1948
- S. M. Lipset, S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York, Free Press, 1967
- E. Lodolini, *La illegittimità del Governo Badoglio. Storia costituzionale del “quinquennio rivoluzionario” (25 luglio 1943 – 1 gennaio 1948)*, Milano, Gastaldi, 1953
- R. Lucifredi, *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano, Società editrice libraria, 1952
- G. Maestri, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, Giuffrè, 2012
- A. C. Majorana, *Del Parlamentarismo. Mali, cause e rimedi*, Roma, Loescher, 1885
- A. C. Majorana, *Del principio sovrano nella costituzione degli stati*, Roma, Loescher, 1886
- A. C. Majorana, *Il sistema dello Stato giuridico*, Roma, Loescher, 1889
- A. C. Majorana, *Teoria sociologica della costituzione politica*, Torino, F.lli Bocca, 1894
- T. Marchi, *La formazione storico-giuridica dello stato italiano. Le annessioni della Lombardia e degli stati dell'Italia centrale 1859-1860*. Parte prima, Parma, “La Bodiana” Tip. Mutilati, 1924
- S. Marchisio, *Corso di diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2014
- A. Marongiu, *Storia del diritto italiano*, Milano, La Goliardica, 1977
- T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957
- C. H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, il Mulino, 2006
- S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2011
- V. Miceli, *Principii fondamentali di diritto costituzionale generale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1898
- V. Miceli, *Principii di diritto parlamentare*, Milano, Editrice Libreria, 1910
- P. Mieli, *I conti con la storia. Per capire il nostro tempo*, Milano, Rizzoli, 2013
- M. Minghetti, *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nella amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881
- L. Minguzzi, *La teoria della opinione pubblica nello Stato costituzionale*, Bologna, Zanichelli, 1887
- L. Minguzzi, *Il limite delle attività avverse alla costituzione*, Milano, Hoepli, 1899
- B. Mirkin-Guetzévitch, *Le Costituzioni europee*, Milano, Comunità, 1954
- R. Monaco, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Torino, Utet, 1971²
- R. Monaco, C. Curti Gialdino, *Manuale di Diritto internazionale pubblico. Parte generale*, Torino, Utet, 2009³
- C. Morini, *Corruzione elettorale: studio teorico pratico*, Milano, Dumolard, 1894

- C. Mortati, *La Costituente*, Roma, Darsena, 1945
- C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, I, 1969⁸
- C. Mortati, *Introduzione alla Costituzione di Weimar* (Da *La Costituzione di Weimar*, della collana di Testi e documenti costituzionali, promossa dal Ministero della Costituente, vol. 15, Firenze, 1946.), ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, IV
- C. Mortati, *Raccolta di Scritti. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, I
- C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973
- C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975⁹, II
- C. Mortati, *La costituzione materiale*, Milano, Giuffrè, 1998, rist. a cura di G. Zagrebelsky
- C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 2000 (rist. a cura di E. Cheli)
- C. Mortati, *Una e indivisibile*, Milano, Giuffrè, 2007
- G. Mosca, *Sulla teorica dei Governi e sul Governo parlamentare. Studii storici e sociali*, Palermo, Tip. dello Statuto, 1884
- G. Mosca, *Questioni pratiche di Diritto costituzionale*, Torino, F.lli Bocca, 1898
- G. Mosca, *Appunti di Diritto Costituzionale*, Milano, Soc. Edit. Libreria, 1908
- G. Mosca, *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, a cura di G. Ambrosini, R. De Mattei, L. Salemi, Milano, Giuffrè, 1958
- G. Mosca, *Storia delle dottrine politiche*, Bari, Laterza, 1964
- G. Mosca, *Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 2003
- R. Nania, *Il valore della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1986
- C. Nardi-Greco, *Sociologia giuridica. Contributo*, Torino, F.lli Bocca, 1907
- G. Oestreich, *Storia dei Diritti umani e delle libertà fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, 2001
- V. E. Orlando, *La riforma elettorale: studio col testo della legge 22 gennaio 1882*, Milano, Hoepli, 1883
- V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889
- V. E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1940
- V. Packard, *I persuasori occulti*, Torino, Einaudi, 1958
- L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1976²
- L. Paladin, *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, il Mulino, 2009
- D. Palano, *Partito*, Bologna, il Mulino, 2013
- L. Palma, *Del potere elettorale negli stati liberi*, Milano, Treves, 1869

- L. Palma, *La Libertà. Lettura tenuta agli 8 aprile 1870 nel casino di Società di Bergamo dal Prof. Luigi Palma*, Milano, Treves, 1871
- L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1883
- S. Panunzio, *Riforma costituzionale. Le corporazioni; il Consiglio delle Corporazioni; il Senato*, Firenze, La Nuova Italia, 1934
- F. Paternostro, *Diritto costituzionale teorico, patrio e comparato*, Napoli, Stab. Tip. Morano, 1879
- F. Perfetti, *Fascismo e riforme istituzionali*, Firenze, Le Lettere, 2012
- F. Persico, *Governo o rivoluzione? Discorso di Federico Persico tenuto presso la Reale Accademia Pontaniana di Scienze morali e politiche il 23 marzo 1867*, Napoli, s.d.,
- G. Perticone, *Il problema attuale della costituente*, Firenze, Sansoni, 1947
- G. Perticone, *Scritti sul regime di massa*, a cura di M. Silvestri, Milano, Giuffrè, 1984
- M. S. Piretti, *La giustizia dei numeri. I proporzionalismo in Italia: 1870-1923*, Bologna, il Mulino, 1990
- A. Pizzorusso, *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Rippepe e R. Romboli, Torino, Giappichelli, 1995
- Platone, *Minosse o della legge*, a cura di C. Sbailò, Macerata, Liberlibri, 2002
- P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea, 1830-1968*, Bologna, il Mulino, 1994
- P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico politico*, Bologna, il Mulino, 1995
- P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016
- U. Prosperetti, *L'elettorato politico attivo*, Milano, Giuffrè, 1954
-
- F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Un. Tip. edit., 1909
- F. Raffo, *Contributo di studi sull'articolo 60 dello Statuto italiano (tesi di laurea di Raffo Francesco)*, Torino, Tip. Economica Fratelli Levi, 1903
- G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, Bologna, il Mulino, 2011
- S. F. Regasto, *La forma di governo parlamentare fra "tradizione" e "innovazione"*, Milano, Giuffrè, 2008
- A. Renwick, *The politics of electoral reform. Changing the Rules of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010
- P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011
- F. Rimoli, *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Roma, Carocci, 2011
- F. Rizzo, *Giovanni Amendola e la crisi della democrazia*, Roma, Centro editoriale dell'osservatore, 1956
- G. Rolla, *Il concetto di Costituzione in senso materiale: riflessioni per uno studio in materia*, Genova, cartotecnica Del Cielo, 1979

- G. Rolla, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale. Appunti per un dibattito*, Milano, Giuffrè, 1980
- G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano*, I, Milano, Giuffrè, 2010
- G. Rolla, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2015
- R. Romanelli, *Il comando impossibile: Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, il Mulino, 1995²
- R. Romeo, *Risorgimento e capitalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1974
- J.-J. Rousseau, *Il contratto sociale* (introduzione di R. Guiducci), Milano, BUR, 1962
- Y. Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendments Powers*, A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London, February 2014
- M. Ruini, *La nostra e le cento costituzioni del mondo: come si è formata la nostra costituzione*, Milano, Giuffrè, 1961
- G. Sabini, *La riforma del sistema elettorale in Italia*, Torino, Unione tipografico editrice torinese, 1910
- L. Salvatorelli, *Casa Savoia nella storia d'Italia*, V, "Quaderni liberi", Roma, 1944
- U. Scarpelli, *L'etica senza verità*, Bologna, Il Mulino, 1982
- G. Schepis, *I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Empoli, Caparrini, 1955
- B. Schlink, *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*. Berkeley, University of California Press, 2000
- J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, London, Routledge, 1992
- P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti: profilo storico della democrazia in Italia 1945-1990*, Bologna, il Mulino, 1991
- SEGRETARIATO GENERALE DEL SENATO, *I senatori del Regno: nomina, convalidazione, giuramento, dimissioni, decadenza*, Roma, Tip. del Senato, 1, 1934
- SENATO DELLA REPUBBLICA – ARCHIVIO STORICO, *Discorsi parlamentari*. Giorgio Arcoleo, Bologna, il Mulino, 2005
- G. Solazzi, *Diritto elettorale politico*, Milano – Torino – Roma, Fratelli Bocca Editori, 1916
- J. E. Sieyès, *Opere e testimonianze politiche*, 1, 2, Milano Giuffrè 1993
- P. Simoncelli, A. Aubert, *Storia moderna. Dalla formazione degli stati nazionali alle egemonie internazionali*, Bari, Cacucci, 2001
- S. Sonnino, *Scritti e discorsi extraparlamentari: 1870-1922*, a cura di P. Brown, 1, Bari, Laterza, 1972
- M. Stolleis, *Storia del diritto pubblico in Germania*, Milano, Giuffrè, 2008, I-II
- G. Tarello, *Cultura giuridica e politica del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1988

- F. Tessitore, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1988
- F. Tönnies, *Comunità e società*, trad. it. a cura di M. Ricciardi, Roma-Bari, Laterza, 2011
- S. Tosi, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959
- G. P. Trifone, *Il diritto al cospetto della politica. Miceli, Rossi e Siotto Pintòr e la crisi della rappresentanza liberale*, Napoli, ESI, 2010
- G. Vaccaro Russo, *Diritto costituzionale*, Livorno, Giusti, 1921⁵
- A. Valentini, *Lineamenti di uno studio sui principi istituzionali*, Milano, Giuffrè, 1957
- C. Vallauri, *Lineamenti di storia dei partiti italiani*, Roma, Bulzoni, 1971
- A. Vignudelli, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010
- P. Virga, *La verifica dei poteri*, Palermo, Industrie riunite editoriali siciliane, 1949
- G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani: l'Italietta (1861-1915)*, Torino, Giappichelli, 2009
- M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2007
- G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia (Tre capitoli di giustizia costituzionale)*, Bologna, il Mulino, 2008
- G. Zagrebelsky, F. Pallante, *Loro diranno, noi diciamo*, Roma-Bari, Laterza, 2016
- P. L. Zampetti, *Democrazia e potere dei partiti. Il nuovo regime politico*, Milano, Rizzoli, 1969
- G. Zanardelli, *Studii sulla sessione parlamentare 1861-1862*, Brescia, Tip. Apollonio, 1863
- A. Zanfarino, *Pluralismo sociale e idea di giustizia*, Milano, Giuffrè, 1967
- V. Zangara, *Le prerogative costituzionali*, Padova, Cedam, 1972

Saggi

- G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, il Mulino, 1986
- G. Amato, *Quello che avevano in comune Leopoldo Elia e Carlo Lavagna*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2014
- G. Amato, *Dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale*, in Id., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, il Mulino, 2014
- G. Amendola, *In memoria di Romain Rolland*, in *Liber amicorum Romain Rolland*, Zuerich, Leipzig, 1926
- F. Andreucci, *La norma e la prassi. Le elezioni irregolari nell'Italia liberale (1861-1880)*, in *Passato presente*, n. 34/1995

- A. Annino, R. Romanelli, *Premessa*, in *Notabili, elettori, elezioni. Rappresentanza e controllo elettorale nell'Ottocento*, a cura di A. Annino e R. Romanelli, Quaderni storici, 23 (1988), n. 69
- V. Angiolini, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015
- G. Arangio Ruiz, *Stato e società*, in *Archivio di Diritto pubblico*, 1, 2
- G. Badget Bozzo, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *Cronache sociali*, 2/1949, ora pubblicato in *Cronache sociali: 1947-1951*, antologia a cura di L. Elia, M. Glisenti, Roma, Landi, 1961
- P. L. Ballini, *Rappresentanza degli interessi, voto plurimo, suffragio universale: da Rudinì a Luzzatti (1896-1911)*, in *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento: atti della terza giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea*, Venezia, 17 novembre 1995, a cura di P. L. Ballini, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, 1997
- A. Barbera, *Le libertà tra «diritti» e «istituzioni»*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, I
- A. Barbera, S. Ceccanti, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1995
- A. Barbera, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in C. Mortati, *Una e indivisibile*, Milano, Giuffrè, 2007
- A. Barbera, *Dalla contestata elezione di Giuseppe Mazzini alla presunta ineleggibilità di Silvio Berlusconi e Francesco Rutelli*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2011
- A. Barbera, *Vincenzo Zangara e Vincenzo Gueli*, in *La 'Sapienza' del giovane Leopoldo Elia*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2014
- G. Barone, *Il presente permanente perché viviamo senza storia*, in *Limes*, 2/2009
- S. Bartole, *Il ruolo del Capo dello Stato*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno 22, Torino, Giappichelli, 2013
- S. Bartole, *Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985
- O. Beaud, *Diritto naturale e diritto positivo negli scritti giuridici giovanili di Carl Schmitt*, in *Diritto e cultura*, n. 1/1995
- R. Bin, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento*, a cura di AIC, Padova Cedam, 2001
- F. Biondi, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai Regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2012
- I. Birocchi, *Il giurista intellettuale e il regime*, in *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, a cura di Id. e L. Loschiavo, Roma, RomaTrE-Press, 2015, pubblicazione disponibile on-line su <http://ojs.romatrepress.uniroma3.it/>

- P. Biscaretti di Ruffia, *Sui limiti della revisione costituzionale*, in *Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania*, 3, 1948, pp. 122-172
- N. Bobbio, *Quasi una premessa*, in *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1977
- R. Borrello, *Sistemi elettorali e revisione costituzionale*, in *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015* (in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè).
- L. Borsi, *Il potere costituente nel periodo statutario*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016
- E. Brunetta, *Risorgimento deluso*, in AA. VV., *Mazzini a duecento anni dalla nascita. Atti del convegno di studi - Treviso 15-16 aprile 2005*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 2005
- A. Brunialti, *Le condizioni presenti del sistema rappresentativo*, in Id., *Le moderne evoluzioni del Governo costituzionale. Saggi e letture*, Milano, Hoepli, 1881
- G. Calogero, *Premessa*, in *La Cultura*, n. 1/1963
- G. Capograssi, *L'ambiguità del diritto contemporaneo*, in *La crisi del diritto*, Padova, Cedam, 1953
- P. A. Capotosti, *In tema di stabilità del Governo. Ripensiamo la proposta di Mortati*, in *Discussione* (an. 29, 1981), fasc. 40 (2 nov.)
- P. A. Capotosti, *Premessa* in *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, a cura di R. Ruffilli, Id., Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 15-25
- P. A. Capotosti, *Premessa* in *Idem*, pp. 209-230
- P. A. Capotosti, *La forma di Governo - la politica di Governo*, in *Queste istituzioni*, n. 87-88, 1991
- P. A. Capotosti, *Riforma elettorale e assetti di governo nella transizione*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 2009, I
- P. A. Capotosti, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011
- E. Capozzi, *Democrazia incompiuta, partitocrazia, antipolitica: una prospettiva interpretativa della storia italiana*, in AA. VV., *Cercare la democrazia. Un itinerario tra politica e storia*, a cura di E. Capozzi, M. Griffo, Napoli, Guida, 2010
- G. Caravale, *Il modello parlamentare inglese e la dottrina italiana degli ultimi decenni dell'Ottocento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1998
- G. Casati, *Sulla legge 13 novembre 1859 dell'ordinamento della pubblica istruzione*, in *Rivista Contemporanea*, a. VIII, 1860

- F. P. Casavola, *Costituzionalismo tra statualità nazionale mondialità politica*, in P. Häberle, *Lo Stato costituzionale*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana G. Treccani, 2005
- S. Cassese, «*Fare l'Italia per costituirla poi*». *Le continuità dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico.*, n. 2/2011
- S. Cassese, *Stato e Popolo nella Storia italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2013
- A. Casu, *Le biblioteche parlamentari funzione politica e politiche culturali*, Intervento alla 25° pre-conferenza della sezione IFLA dei Servizi bibliotecari e di ricerca parlamentari Informazione digitale per la democrazia: gestione, accesso, conservazione, 19 agosto 2009, Roma
- A. Cavaglieri, *La dottrina della successione di Stato a Stato e il suo valore giuridico*, Estratto dall'*Archivio giuridico Filippo Serafini*, 84, Pisa, 1910
- C. Cavour, *Critiche allo Statuto*, in *Il Risorgimento*, Anno I, n. 63 del 10 marzo 1848
- C. Cavour, *Sul regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Risorgimento*, Anno I, n. 111 del 6 maggio 1848
- S. Ceccanti, *Partiti e gruppi parlamentari nella XVII legislatura tra liquefazione e ristrutturazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 12/2014
- R. Chieppa, *La Costituzione per l'Europa: garanzia per la libertà e i diritti fondamentali, per la sicurezza, per lo sviluppo e per la pace*, in *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*, n. 4/2005
- D. Cofrancesco, *Quello che non comprendono i dottor Stranamore della e-democracy*, in *Paradoxa*, n. 3/2013
- A. Colombo, *Zanardelli, la riforma elettorale e la lunga marcia della democrazia italiana*, in *Il Politico*, n. 4/1982
- F. Comandini, *Il parlamento ammalato*, in *Il ponte*, Anno XVIII, n. 5, maggio 1962
- M. Coppino, *Effetti della legge sull'istruzione obbligatoria*. Relazione prodotta dalla Divisione per l'istruzione primaria e popolare e presentata in Aula dal Ministro il 20 maggio 1884
- B. H. Costant, *De la liberté des anciens comparée a celle des modernes (la libertà degli antichi confrontata con quella dei moderni discorso del 1819)*, in *Colletion complète des ouvrage publiés sur le Gouvernement représentatif et la constitution actuelle de la France, formant une espèce de Cours de politique constitutionnelle*, Vol. IV Paris, tr. it. Roma, Editori Riuniti, 1992
- M. Cotta, A. Mastropaolo, I. Versichelli, *Parliamentary Élite Transformation along the Discontinuous Road of Democratization: Italy 1848-1999*, in *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, H. Best, M. Cotta (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2000
- V. Crisafulli, *La continuità dello Stato*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/1964
- V. Crisafulli, *Cinquant'anni di legislazione in Italia*, in *Diritto e Società*, n. 1/1982

- F. Crispi, *Repubblica e Monarchia. Lettera a Giuseppe Mazzini*, in Id. *Scritti e discorsi politici di Francesco Crispi (1849-1890)*, Roma, Unione cooperativa editrice, 1890
- B. Croce, *A proposito della teoria filosofica della libertà*, in *La libertà politica*, a cura di A. Passerin d'Entrèves, Torino, Edizioni di Comunità, 1974
- E. Crosa, *Sulla teoria della forma di Stato*, in *Rivista internazionale di Filosofia del Diritto*, 1931
- M. D'Azeglio, *La formazione dell'opinione nazionale italiana*, in *Documenti e testimonianze. I grandi problemi della storia contemporanea nei testi originali e nelle interpretazioni critiche*, a cura di F. Gaeta, P. Villani, Milano, Principato, 1982
- E. De Cristofaro, *Giuristi e cultura giuridica dal fascismo alla Repubblica (1940-1948)*, in *Laboratoire italien*, n. 12/2012
- A. De Nitto, *Riccardo Orestano e il 'giuridico'*, in AA. VV., *Le radici del pensiero sociologico-giuridico*, a cura di A. Febbrajo, Milano, Giuffrè, 2013
- U. De Siervo, *Perché occuparsi ancora delle fonti del diritto?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015
- G. De Vergottini, *L'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, in *L'Italia come società e come stato. Un'identità culturale*, a cura di G. Calboli, G. Galgano, G. De Vergottini, Bologna, Editrice compositori, 2011
- V. Di Ciolo, *Modificazioni "tacite" dello Statuto albertino (1848-1943)*, in *Rivista di Studi Politici – S. Pio V*, n. 1/2011
- M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1973
- G. Dossetti, *Radici di una crisi*, in *Cronache sociali*, 2/1949, ora pubblicato in *Cronache sociali: 1947-1951*, antologia a cura di L. Elia, M. Glisenti, 1, Roma, Landi, 1961
- L. Elia, *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia*, in *Cronache sociali*, n. 2/1949, ora pubblicato in *Cronache sociali: 1947-1951*, antologia a cura di L. Elia, M. Glisenti, 1, Roma, Landi, 1961
- L. Elia, *La scienza del diritto costituzionale dal fascismo alla Repubblica*, in *Cinquant'anni di esperienza giuridica in Italia, Messina-Taormina, Atti del convegno, 3-8 novembre 1981*, a cura di A. Falzea, Milano, Giuffrè, 1982
- L. Elia, *Dinamica «esclusione/integrazione» e forma di governo italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1999
- L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, n. 1/2006
- L. Elia, *Consuetudini costituzionali e regolamenti parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008

- L. Elia, *Appunti su Giacomo Perticone e la storia costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2014
- C. Esposito, *Le pene fisse e i principi costituzionali di eguaglianza, personalità e rieducatività della pena*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963
- C. Esposito, *La validità delle leggi* (ristampa inalterata della edizione del 1934), Milano, Giuffrè, 1964
- A. Fazzari, *La costituente*, in *Nuova Antologia*, LXXXVII (1900)
- G. Ferrara, *La teoria della Costituzione di Carl Schmitt come critica alla liberaldemocrazia*, in *Politica del diritto*, n. 3/1986
- F. Ferrari, *Original intent e rigidità dello Statuto albertino*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2016
- M. Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1986, n. 15
- M. Fioravanti, *Alle origini di una disciplina giuridica: la giuspubblicistica italiana e le sue prime riviste (1891-1903)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1987, n. 16
- M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. Schiavone, Napoli, ESI, 1990
- M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in Id., *La Scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001
- M. Fioravanti, *Stato e costituzione*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura Id., Roma-Bari, Laterza, 2002
- M. Fioravanti, *Le dottrine della costituzione materiale*, in *Historia Constitucional*, n. 12/2011
- M. Fioravanti, *Costantino Mortati: uno Stato di "tipo nuovo"*, in *La 'Sapienza' del giovane Leopoldo Elia (1948-1962). Atti del Convegno, Roma 27 marzo 2014*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2014
- M. Fioravanti, *La trasformazione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2014
- T. Forcellese, *La mancata introduzione della proporzionale alle elezioni amministrative del 1920. L'invenzione del premio di maggioranza*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1/2015
- A. Foti, *Teoria Sociologica della Costituzione Politica di Angelo Majorana. Tesi, approfondimento, e analisi di uno dei testi giuridici più importanti del fine '800*
- T. E. Frosini, *Sovranità popolare, principio maggioritario e riforme istituzionali*, in *Diritto e Società*, n. 4/1995

- T. E. Frosini, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in parlamento*, in SENATO DELLA REPUBBLICA – ARCHIVIO STORICO, *Discorsi parlamentari. Giorgio Arcoleo*, Bologna, il Mulino, 2005
- T. E. Frosini, *Potere costituente e sovranità popolare*, in *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015* (in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè)
- V. Frosini, *Sui rapporti fra maggioranza e minoranza nelle assemblee parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/1997, pp. 547-561
- S. Furlani, *La rilevanza costituzionale dei sistemi elettorali*, in *Nuovi studi politici*, n. 2/1983
- S. Furlani, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di e di altri testi istituzionali fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, NS, 6, n. 2/1986
- S. Furlani, *Le elezioni del 27 gennaio 1861 e l'inizio della VIII legislatura: la prima del Regno unito*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, 1, Milano, Nuova CEI informatica, 1988
- S. Furlani, *Le riforme elettorali del 1882*, in AA. VV., *Il Parlamento italiano 1861-1988*, 5, Milano, Nuova CEI informatica, 1989
- M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 164, 1-2, 1963
- M. Galizia, «*Il positivisme juridique*» di *Raymond Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2, 1973
- M. Galizia, *Autorità autonomie e “democrazia di masse” nell'evoluzione del pensiero di Vincenzo Zangara*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1988
- M. Galizia, *Gli esordi di Luigi Luzzatti negli studi di diritto costituzionale*, in *Il Politico*, n. 1/2000
- M. S. Giannini, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Studi sassaresi*, XVIII (1940), ora in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2, 1973
- M. S. Giannini, *Lo Statuto albertino e la Costituzione italiana*, in *Lo Statuto albertino*, a cura di C. A. Jemolo e M. S. Giannini, Firenze, Sansoni, 1946, ora in M. S. Giannini, *Scritti (1939-1948)* II, Milano, Giuffrè, 2002
- M. S. Giannini, *L'Assemblea costituente*, in *Bollettino dell'Istituto di Studi Socialisti*, 1945, anno I, n. 1, 5/6, ora in Id., *Scritti (1939-1948)*, Milano, Giuffrè, 2002
- M. S. Giannini, *Le costituenti nella storia*, pubblicazione recentemente ristampata sul n. 2/2014 della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*
- G. Gifuni, *La continuità degli organi costituzionali nel succedersi delle legislature, con particolare riferimento alla continuità dell'attività legislativa*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2/1994

- P. G. Grasso, *Rilevanza costituzionale del sistema elettorale nell'ordinamento repubblicano*, in *Diritto e Società*, n. 4/1995
- P. G. Grasso, *La nozione di «catastrofe» e la «decadenza» della Repubblica italiana. Riflessioni sullo stato delle istituzioni suggerite dalle pagine di Italo Mancini*, in *Diritto e cultura*, n. 2/1996, pp. 71-96
- M. Gregorio, *Apologia breve dei non-orlandiani*, in AA.VV., *Iuris quidditas. Liber amicorum per Bernardo Santalucia*, Napoli, Editoriale Scientifica 2010
- M. Gregorio, *L'attuazione della Costituzione: il ruolo dei partiti politici nelle riflessioni della giuspubblicistica*, in AA. VV., *Dalla costituzione inattuata alla costituzione inattuale?: potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana: materiali dall'Incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013*, a cura di G. Brunelli e G. Cazzetta, Milano, Giuffrè, 2013
- P. Grossi, *Il diritto nella storia dell'Italia unita*, conferenza tenuta il 14 aprile 2011 presso l'Accademia nazionale dei Lincei
- E. Grosso, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*. Intervento al IX Convegno Internazionale della S.I.S.E 14-15 dicembre 2006 dal titolo *La cittadinanza elettorale*
- V. Gueli, *Realtà e logica nel diritto. La common law e la nostra scienza giuridica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, IV, 1954
- S. P. Huntington, *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991
- A. C. Jemolo, *Crispi*, Firenze, Le Monnier, 1972²
- G. Jona, *Nuovi indirizzi del diritto pubblico in Italia. A proposito di due recenti pubblicazioni*, in *Archivio di Diritto pubblico*, 1, 2
- H. Kelsen, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione*, in *Lecture introduttive al Diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1998
- L. Lacchè, *La garanzia della Costituzione. Riflessioni sul caso francese*, in *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali ottocenteschi*, a cura di A. G. Manca, L. Lacchè, Bologna, Il Mulino, Berlino, Duncker & Humblot, 2003
- F. Lanchester, *Un giurista davanti a se stesso. Intervista a Carl Schmitt*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1983
- F. Lanchester, *Il metodo nel diritto costituzionale comparato: Luigi Rossi e i suoi successori (Prelezione al corso di Diritto costituzionale italiano e comparato nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, Anno accademico 1992 - 1993)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1993

- F. Lanchester, *Alcune riflessioni sulla storia costituzionale. A proposito del volume di F. Bonini, Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992), Introduzione di P. Scoppola*, Roma, Nis, 1993, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1994
- F. Lanchester, *Fonti parlamentari e “zone grigie” del diritto costituzionale*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Le fonti archivistiche della Camera dei Deputati per la storia delle istituzioni*, Roma, 1996
- F. Lanchester, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1998
- F. Lanchester, *Carmelo Caristia e il dibattito sul metodo alle soglie del primo conflitto mondiale*, in *I giuspubblicisti tra storia e politica*, Torino, Giappichelli, 1998
- F. Lanchester, *La dottrina giuspubblicistica italiana alla Costituente: una comparazione con il caso tedesco*, in *Ibidem*
- F. Lanchester, *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 ed il 1954*, in *Quaderni fiorentini*, 28, 1999, II
- F. Lanchester, *Rappresentanza e sistemi elettorali in Gaspare Ambrosini*. in *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini. Atti del Convegno, Agrigento-Favara 9-10 giugno 2000*, a cura di F. Teresi, Palermo, Quattrosoli, 2001
- F. Lanchester, *Il fascismo e il Senato del regno*, in “Nomos”, n. 3/2002
- F. Lanchester, *Crisi dello Stato liberale e democrazia di massa: Gaspare Ambrosini e il problema della rappresentanza*, in Id., *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004
- F. Lanchester, *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, in *La riforma elettorale*, Firenze, Passigli, 2007
- F. Lanchester, *Alfredo Rocco e le origini dello Stato totale*, in *Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*, a cura di F. Lanchester, E. Gentile, A. Tarquini, Roma, Carocci, 2010
- F. Lanchester, *150 dell'Unità d'Italia e la dinamica istituzionale italiana tra società civile e classe dirigente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011
- F. Lanchester, *Gaetano Mosca e il costituzionalismo italiano*, in *Democrazia e Diritto*, 1-2/2011
- F. Lanchester, *Romagnosi costituzionalista*, in *AIC* n. 4/2011
- F. Lanchester, *Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione dello Stato di massa*, in *AIC*, 4/2011
- F. Lanchester, *Rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Paradoxa*, n. 3/2013
- F. Lanchester, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica a “La Sapienza”*, in *La ‘Sapienza’ del giovane Leopoldo Elia (1948-1962). Atti del Convegno, Roma 27 marzo 2014*, Milano, Giuffrè, 2014

- F. Lanchester, *Dal "Grande partito" al "piccolo", ma rispettabile e regolato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014 (pubblicazione destinata agli *Studi in onore di Augusto Cerri*)
- F. Lanchester, *L'ordre fasciste et sa position par rapport aux cas soviétique et nazi*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Padova, Cedam – Wolters Kluwer, 2015, II
- F. Lanchester, *Perticone e la giuspubblicistica italiana*, in *Stato, Società e Storia in Giacomo Perticone*, a cura di C. Palumbo, Torino, Giappichelli, 2015
- F. Lanchester, *Mortati e la "Legislatura costituente"*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2016 (scritto destinato al volume *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè)
- F. Lanchester, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle Assemblee parlamentari*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2016
- C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952
- G. Limiti, *Chi ha paura degli archivisti parlamentari?*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/1996
- L. Luzzatti, *Le cure costituzionali delle democrazie ammalate*, in *Opere*, v. 2, Bologna, Zanichelli, 1926
- D. Mack Smith, *Cavour and Parliament*, in *Cambridge Historical Journal*, vol. 13, n. 1, 1957
- A. C. Majorana, *Ipotesi di una legge di embriologia sociale con ispieciali applicazioni alla sociologia politica*, in *Archivio di Diritto pubblico*, 1, 1, 1891
- A. C. Majorana, *Il nuovo orientamento dei partiti politici italiani*, Palermo, Tip. F. Barravecchia, 1901
- A. C. Majorana, *La nuova tendenza storica per l'allargamento dei collegi elettorali politici*, Catania, Tip.-Lit. Giuseppe Musumeci, 1901
- A. C. Majorana, *La psicologia del socialismo. A proposito di una recente pubblicazione*, Roma, Tip. Cop. Soc., 1902
- M. Manetti, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in AA. VV., *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Bologna, il Mulino, 2013
- S. Mangiameli, *The Union's Homogeneity and Its Common Values in the Treaty of European Union*, in *The European Union after Lisbon*, H-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, 2012
- A. Manzella, *L'Istituzione Governo e la "disapplicazione" della legge 400*, in *Queste istituzioni*, n. 87-88, 1991
- T. Marchi, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 18, 1926

- G. Marramao, *Intervista*, in F. Rizzi, *Tra leghe e partiti. Alla fine della storia. I nuovi orizzonti della democrazia*, Milano, Shakespeare & company, 1990
- C. Mortati, *Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1973, n. 2
- T. Martines, *La designazione ai pubblici uffici nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 3/1962
- P. Massa, *Presentazione*, in CAMERA DEI DEPUTATI - ARCHIVIO STORICO, *Regolamenti di procedura della Camera dei deputati 1848-1971*, Roma, 2010
- O. Massari, *Mortati e partiti politici: una chiave di lettura politologica*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1989
- O. Massari, *Mortati e il problema del partito politico*, in *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015* (in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè)
- A. Mastropaolo, *Sviluppo politico e Parlamento nell'Italia liberale. Un'analisi a partire dai meccanismi della rappresentanza*, in *Passato presente*, n. 12/1986
- G. Mazzola, *Esperienze di "fuga dalla legge"*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it
- G. Menotti De Francesco, *Angelo Majorana e i giuspubblicisti siciliani*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, n.1, 1940
- U. Misuf Bonnici, *Il regime costituzionale dei partiti*, in *Le evoluzioni della legislazione elettorale di contorno in Europa: atti del 3. Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, a cura di Gian Candido De Martin ... [et al.], Padova, Cedam, 2011
- C. Mortati, *Sulla posizione del partito nello Stato*, in *Stato e Diritto*, 4-5/1941
- C. Mortati, *Diritti subbiettivi politici*, in Ministero per la costituente, *Relazione all'Assemblea costituente*, Vol. I, Roma, Failli, 1945
- C. Mortati, *Ispirazione democratica della Costituzione*, in AA. VV., *Il secondo Risorgimento. Nel decennale della Resistenza e del ritorno alla democrazia*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1955
- C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, Cedam, 1957
- C. Mortati, *Disciplina dei partiti in Italia*, in *Cronache sociali*, 2/1949, ora pubblicato in *Cronache sociali: 1947-1951*, antologia di scritti a cura di L. Elia, M. Glisenti, Roma, Landi, 1961
- C. Mortati, *Premessa*, in Id., *Raccolta di Scritti. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, I, Milano, Giuffrè, 1972
- G. Mosca, *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, in *Studi in onore di F. Scaduto*, Firenze, Cya, 1936, II

- N. Niccolai, *Contro il numero ignorante e proletario. Proporzionalismo e riforma elettorale in Italia (1870-1882)*, in *Passato e presente*, n. 34/1995
- M. Nigro, *Il "segreto" di Gerber*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2, 1973
- V. E. Orlando, *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer*, in *Rivista Europea*, 1881
- V. E. Orlando, *Nessi storici e giuridici fra gli accordi lateranensi e l'ordinamento anteriore*, in *Studi in Onore di Francesco Scaduto*, II, Firenze, Cya, 1936
- V. E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Archivio giuridico*, vol. XXXVI, 1886
- V. E. Orlando, *Du fondement juridique de la représentation politique*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, 2, vol. 13, 1895
- V. E. Orlando, *La crisi del Diritto internazionale*, in *Annuario dell'anno accademico 1948-1949*, DCXLVI dalla fondazione, Roma, Università degli studi di Roma, 1951
- V. E. Orlando, *La rivoluzione mondiale e il diritto*, in *Studi di Diritto Costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952
- V. E. Orlando, *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Bologna, Zanichelli, 1953, II
- A. Pace, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos 1/2016* (scritto destinato al volume *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 14 dicembre 2015*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè)
- M. Pacelli, *Sovranità popolare ed elezione degli organi rappresentativi politici*, in *Nuovi studi politici*, n. 2/1983
- M. Pacelli, *Le amministrazioni delle Camere tra politica e burocrazia*, in AA.VV., *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001
- L. Paladin, *I «principi fondamentali» della costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in Id., *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, il Mulino, 2012 (edizione e-book)
- L. Paladin, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in Id., *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, il Mulino, 2012 (edizione e-book)
- L. Palma, *Il voto limitato nella nostra riforma elettorale*, in *Nuova Antologia* – 62 (1882)
- V. Piergigli, *Le trasformazioni del sistema politico-istituzionale in Italia e la sostanziale continuità dello stato*, in *Aequitas*, n. 5/2011
- A. Pizzorusso, *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, in *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Ripepe e R. Romboli, Torino, Giappichelli, 1995

- A. Pizzorusso, *Le revisioni costituzionali e la difficile affermazione del costituzionalismo in Italia*, in *La revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano, Giuffrè, 2007
- B. Placido, *Testimonianze*, in *Tristano Codignola e la politica scolastica in Italia 1947-1981*, a cura di Giunio Luzzatto, Roma, Editori Riuniti, 1984
- P. Pombeni, *Per la riforma elettorale: una prospettiva storico-politica*, in *Il Mulino*, n. 5/1984
- P. Pombeni, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995
- P. Pombeni, *Un sistema politico liberale senza ideologia liberale? Italia 1860-1970*, in *Storica*, n. 53/ 2012
- S. Prisco, *Giorgio Arcoleo un costituzionalista tra storia e politica*, in *AIC*, 3/2012
- L. Raggi, *Alcune osservazioni sulla distinzione delle diverse forme di Stato*, in *Studi in onore di F. Cammeo*, Padova, Cedam, 1933
- O. Raneletti, *Vittorio Emanuele Orlando nel pensiero e nella sua opera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1954, IV
- G. Rebuffa, G. Tarello, *Alle origini dello Stato non di diritto*, in *Il Mulino*, n. 6/ 1984
- G. Rebuffa, *La continuità delle istituzioni*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2006
- G. Rebuffa, *Weimar vista dall'Italia negli anni Venti e Trenta*, in AA. VV., *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, a cura di F. Lanchester, F. Brancaccio, Milano, Giuffrè, 2012
- G. Rebuffa, *Costantino Mortati e la riflessione sul partito politico*, in AA. VV., *Le radici del pensiero sociologico-giuridico*, a cura di A. Febbrajo, Milano, Giuffrè, 2013
- A. Ridolfi, *La Rappresentanza politica, il suffragio, ed i sistemi elettorali: profili storici del dibattito italiano dal 1848 alla prima guerra mondiale*, in *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, Aracne, 2010
- R. Romanelli, *Alla ricerca del corpo elettorale. La riforma del 1882 in Italia e il problema dell'allargamento del suffragio*, in AA. VV., *La trasformazione politica nell'Europa liberale*, a cura di P. Pombeni, Bologna, il Mulino, 1986
- S. Romano, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1902, n. 68
- L. Rossi, *Un criterio di logica giuridica: la regola e l'eccezione particolarmente nel diritto pubblico*, Estratto del fascicolo di marzo 1935 della *Rivista di Diritto Pubblico – La Giustizia Amministrativa*, Tivoli, Mantero, 1935
- L. Rossi, *La "elasticità" dello Statuto italiano*, in *Studi in onore di S. Romano*, Padova, Cedam, 1940, I

- A. Sandulli, G. Vesperini, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/ 2011
- R. Sani, *State, church and school in Italy from 1861 to 1870*, in *History of Education & Children's Literature*, VI, 2 (2011)
- G. Santomassimo, *Guerra e legittimazione storica*, in *Passato presente*, n. 54/2001
- G. Scaccia, *Democrazia a sorte: problemi e opportunità*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2016
- C. Schmitt, *La condizione della scienza giuridica europea*, in *Diritto e cultura*, 1/1995
- A. Scialoja, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia e del come potrebbero sorgere*, in *Nuova antologia*, 13, 1870
- S. Sicardi, *La scienza costituzionalistica italiana nella seconda metà del XIX secolo*, in *Diritto e Società*, n. 4/1999
- G. Silvestri, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, II
- F. Silvestrini, *The early stages of a parliamentary monarchy in Aragonese Sicily: Curia generalis and Rex Trinacriae during the reign of Federick III (1296-1321)*, in *Parliaments, Estates & Representation*, n. 2, 2014, II
- Y. Sintomer, *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2016
- M. Siotto Pintor, *La mente di Angelo Majorana*, Catania, Stab. Tip. S. Di Mattei e co., 1914
- M. Siotto Pintor, *Estensione del suffragio e distribuzione della rappresentanza*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 3, 1911
- S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova antologia*, n. 151, 1897
- G. Talamo, *Istruzione obbligatoria ed estensione del suffragio*, in *Stato e Società dal 1876 al 1882, Atti del XLIX Congresso di storia del Risorgimento Italiano (Viterbo, 30 settembre – 5 ottobre 1978)*, Roma 1980
- S. Tarrow, *Mass Mobilization and Regime Change*, in *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, R. Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, H.-J. Puhle, (eds.), Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995
- A. Tesauro, *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese ed italiano*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1952
- G. P. Trifone, *Rappresentanza "armonica" e crisi del "mandato politico" in Vincenzo Miceli*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2008, n. 16
- G. P. Trifone, *La sovranità come "funzione" dello Stato. Una critica di Alfredo Codacci-Pisanelli al dogmatismo volontaristico*, in *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 2014

C. Trimarchi, *Riformare le istituzioni per rafforzare lo Stato: il progetto istituzionale di Giorgio Arcoleo*, in *Le Carte la Storia*, n. 1/2013

H. Ullrich, *Il sistema elettorale e sistema politico: dalla riforma del 1882 alla crisi di fine secolo*, in AA. VV., *Idee della rappresentanza e sistemi elettorali nell'Italia tra Otto e Novecento. Atti della terza Giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea, Venezia, 17 novembre 1995*, a cura di P. L. Ballini, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 1997

G. Vacca, *Democrazia a sorte: quali scenari possibili?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2016

F. Venturini, *La letteratura grigia parlamentare: in margine ad una nuova banca dati*, in *Bollettino AIB. Rivista italiana di biblioteconomia e scienze dell'informazione*, 3/1995

G. Volpe, *1928: la nascita del potere costituente in Italia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011

G. Zagrebelsky, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1/1986

U. Zampetti, *L'evoluzione dell'amministrazione della Camera dei deputati nel quadro delle principali riforme istituzionali, regolamentari, legislative dell'Italia Repubblicana*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2012

G. Zanardelli, *Discorso pronunciato in Iseo da Giuseppe Zanardelli, ministro dell'interno, al banchetto offertogli dai suoi elettori e amici il 3 novembre 1878*, in AA. VV., *La politica italiana dal 1848 al 1897. Programmi di governo, II*, Roma, Tip. della Camera dei Deputati Ripamonti e Colombo, 1899

G. Zanardelli, *Riforma della Legge elettorale politica*, in *CAMERA DEI DEPUTATI DEL REGNO D'ITALIA, Legislatura XIV - Sessione 1880-81, Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera*, Vol. II, n. 38, Roma, Botta, 1882

V. Zangara, *Giorgio Arcoleo. Discorso tenuto a Caltagirone il 24 ottobre 1939*, in R. Istituto d'arte, *Celebrazioni siciliane*, Urbino, 3, 1940

V. Zangara, *Configurazione giuridica dell'elettorato politico attivo*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952

L. Zani, *Crisi del liberalismo e del parlamentarismo nel Senato italiano dopo la marcia su Roma*, in *Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*, a cura di F. Lanchester, E. Gentile, A. Tarquini, Roma, Carocci, 2010

D. Zanichelli, *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare italiano*, in *Studi senesi*, 14

Bibliografia su riforme costituzionali ed istituzionali (1978-2016) ⁽¹⁾

Riguardo a come, le riforme di fatto, nate dal dislocamento dei poteri reali abbia portato dalla metà degli anni '70 in poi a spostare il dibattito nazionale, riguardante l'attuazione e la revisione della Costituzione, sul tema delle riforme istituzionali e sulla necessità di una assunzione di responsabilità da parte degli "attori politici", data dalla volontà di basare la strutturazione del sistema positivo delle associazioni private con funzioni pubbliche sulla base, del diritto degli iscritti, e, del ruolo da esse svolte per la selezione dei rappresentanti, si v.:

- E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, pp. 81-177;
- G. Amato, *Una Repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Bologna, il Mulino, 1980, spec. pp. 26-61, e pp. 173-195;
- G. Guarino, *Quale costituzione? Saggio sulla classe politica*, Milano, BUR, 1980;
- G. F. Ciaurro, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1982;
- Gruppo di Milano, *Verso una nuova costituzione: ricerca promossa dal Ceses su "Costituzione vigente e crisi del sistema politico: cause ed effetti"*, Milano, Giuffrè, 1983, 1, pp. 1-131, 2, pp. 837-893;
- P. Armaroli, *L'introvabile governabilità: le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Padova, Cedam, 1986;
- AREL, *Materiali per la riforma elettorale*, a cura di R. Ruffilli, Bologna, il Mulino, 1987, spec. pp. 261-281;
- L. Elia, *Proposte per un possibile riordino istituzionale*, in *Il Politico*, 4/1987;
- F. Lanchester, *Sulla responsabilità politica*, in *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, Bulzoni, 1990, pp. 11-18;
- Id., *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, *Ibidem*, pp. 19-39;
- Id., *Forma di governo e innovazioni istituzionali: il problema delle leggi elettorali*, *Ibidem*, pp. 199-212;
- C. Fusaro, *Guida alle riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1991, pp. 13-69, pp. 185-198, e pp. 247-259;
- *Tavola rotonda su "La forma di governo nell'Italia odierna"*, in *Quad. cost.*, n. 1/1991, pp. 7-100;
- C. Fusaro, *Il dibattito in Parlamento sul messaggio del presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 3/1991, pp. 543-561;
- F. Lanchester, *Innovazioni costituzionali e situazione politica: il dibattito sulla riforma istituzionale in Italia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/1992, pp. 91-101, spec. p. 101;
- V. Crisafulli, *Lezioni di Diritto costituzionale*, 2, 1, 1993, pp. 205 ss.;
- S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici: riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993;
- Università degli studi di Roma "La Sapienza", *La riforma delle istituzioni. Atti del Gruppo di studio per la riforma delle istituzioni*, Roma, 1995, spec. pp. 9-25, pp. 49-71, pp. 107-132, 187-210, pp. 261-295, e pp. 406-414;
- F. Teresi, *La strategia delle riforme: la tormentata revisione della costituzione repubblicana. Materiali di studio*, Torino, Giappichelli, 1998, spec. pp. 11-54, e pp. 185-201 a cui si rimanda per una bibliografia essenziale sull'argomento;
- D. Bifulco, *La revisione costituzionale e i suoi limiti (artt. 138-139)*, in *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura*, a cura di V. Atripaldi, R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 1998;
- AIC, *Annuario 2000: Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2000 pp. 3-16, pp. 431-432, pp. 412-414;
- CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, *La riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Raccolta di dottrina*, Serie documentazione e ricerche, XIV Legislatura, 1-2, Roma, 2001-2;

⁽¹⁾ I riferimenti bibliografici sono stati ordinati base ad un ordine cronologico ascendente.

- F. Lanchester, *I partiti politici tra comunità politica ed istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2004, pp. 99 ss.;
- S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia. Dal bicameralismo imperfetto al "bicameralismo zoppo"*, Bari, Laterza, 2006;
- AA. VV., *Per una nuova stagione delle riforme istituzionali. Atti del Seminario di studi, Firenze Fondazione Spadolini Nuova Antologia 25 settembre 2006*, a cura di D. Nardella, Firenze, Polistampa, 2006;
- ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella, F. Bassanini, Bologna, il Mulino, 2007, spec. pp. 7-25, pp. 67-97, e pp. 191-196;
- V. Atripaldi, F. Fichera, *Dalla grande riforma alla politica delle istituzioni*, Padova, Cedam, 2007, spec. pp. 1-33, e pp. 67-96;
- AA. VV., *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, a cura di G. Moschella, P. Grimaudo, Milano, Giuffrè, 2008;
- AA. VV., *I mutamenti della forma di governo, tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, a cura di M. Siclari, Roma, Aracne, 2008;
- F. D'Agostino, *Le riforme costituzionali*, in *Iustitia*, n. 1/2010, pp. 3 ss.;
- F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 5 ss.;
- P. Carozza, *Il Senato come camera delle autonomie: problemi e prospettive di una riforma complicata*, in AA. VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 21*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 39-59;
- A. D'Andrea, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2012;
- E. Cheli, *Nata per unire: la Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, il Mulino, 2012;
- V. Lippolis, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2012, pp. 29-50;
- AA. VV., *Atti del Convegno nazionale "Per il Senato delle Regioni e delle Autonomie locali, per la riforma del Parlamento" organizzato da Legautonomie e svoltosi a Roma il 2 febbraio 2012*, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.senatodelleautonomie.it/>;
- AA. VV., *Dalla costituzione inattuata alla costituzione inattuale?: potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana : materiali dall'Incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013*, a cura di G. Brunelli e G. Cazzetta, Milano, Giuffrè, 2013;
- CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, *Disposizioni per l'attuazione del principio di pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*, n. 736/2 del 17 gennaio 2013;
- SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI, *Dossier del Servizio Studi: In tema di riforma costituzionale: quattro testi a confronto (1997-2012)*, n. 14, maggio 2013;
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *La forma di governo nei principali tentativi di riforma costituzionali*, Dossier di sintesi n. 3 del 8 luglio 2013;
- L. R. Perfetti, *Politica delle riforme e sovranità della persona*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 1/2013, pp. 14-25;
- AA. VV., *Per ridare rappresentanza ai cittadini*, in *Italianieuropei*, n. 5-6/2013, pp. 13-45. Dossier:
- C. Pinelli, *Una legge sui partiti?*;
- G. Pasquino, *Partiti sopravvissuti. Da democratizzare*;
- F. Lanchester, *I tre terremoti e le prospettive della riforma istituzionale in Italia*;
- G. Preterossi, *Chi nega la politica*;
- G.L. Fruci, *La storia (in) finita della democrazia diretta*.

- U. Allegretti, *Senato delle regioni, organizzazione della giustizia, dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali*, in *AIC*, n. 2/2013;
- R. Bin, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013, pp. 317-327;

- AA. VV., *Riforme costituzionali: superare l'impasse*, in *Italianieuropei*, n. 9-10/2013, p. 17-74. Dossier:
- A. Finocchiaro, *La fatica delle riforme*;
- C. Pinelli, *Uscire dalla palude del dibattito: la relazione della Commissione per le riforme*;
- M. Manetti, *Le proposte di riforma della commissione governativa: alcuni interrogativi*;
- A. Barbera, *Quali riforme elettorali? Un aiuto (se misero) da Francesco Bacone*;
- R. Cerreto, *Quale legge elettorale nel nuovo sistema istituzionale?*;
- C. Tucciarelli, *Alla ricerca della riforma perduta: il bicameralismo*;
- L. Vandelli, *Le riforme costituzionali e le prospettive per le autonomie*.

- U. Allegretti, E. Balboni, *Una riforma necessaria e praticabile del bicameralismo*, in *AIC*, n. 3/2013;
- G. De Vergottini, *Oltre il parlamentarismo?*, in *AIC*, n. 3/2013;
- A. Manzella, *La riforma del bicameralismo e la Camera delle autonomie*, in *AIC*, n. 3/2013;
- M. Mauro, V. Onida, G. Quagliariello, L. Violante, *Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, in *AIC*, n. 3/2013;
- L. Violini, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, in *AIC*, n. 3/2013;
- A. Manzella, *La riforma del bicameralismo*, in *AIC*, n. 4/2013;
- G. Tarli Barbieri, *La base regionale dell'elezione del Senato: uno scoglio costituzionale per la legislazione elettorale in attesa di una futura (ma incerta) revisione dell'assetto bicamerale del Parlamento*, in *Le regioni*, n. 3/2013;
- AA. VV., *Le regioni e la riforma costituzionale*, in *Le regioni*, n. 4/2013, pp. 665-744. Dossier:
- O. Chessa, *Il bicameralismo dei Saggi*;
- U. De Siervo, *La necessità di un severo impegno progettuale*;
- G. Di Cosimo, *Brevi considerazioni (soprattutto di metodo) sulla relazione della commissione per le riforme*;
- E. Gianfrancesco, *L'amministrazione regionale nei lavori della Commissione per le riforme costituzionali*;
- D. Giroto, *Considerazioni sulle funzioni non legislative e sul ruolo del Senato nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali*;
- S. Parisi, *Appunti sul sistema delle competenze Stato-Regioni proposto dalla Commissione per le riforme costituzionali*;
- A. Ruggeri, *L'autonomia regionale in bilico tra innovazione e restaurazione (note minime a prima lettura della relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali)*;
- I. Ruggiu, *Il Senato nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013*.

- R. Bifulco, *Le proposte della commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la 'scorciatoia' monocamerale*, in *AIC*, n. 4/2013;
- SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI, *Dossier del Servizio Studi: In tema di riforma costituzionale: cinque testi a confronto (1997-2014)*, n. 126, aprile 2014;
- SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI, *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1429-A*, n. 155, luglio 2014;
- AA. VV., *Le proposte di riforma della Costituzione. Atti del Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, a cura di Andrea Cardone, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2014;
- F. Lancheater, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano; Giuffrè, 2014;
- E. Balboni, *Sulla riforma del Senato: perché le colpe dei figli non ricadano sui padri*, in *Forumcostituzionale.it* del 14/02/2014;
- M. Dogliani, *Riforme costituzionali e qualità della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2014, pp. 7-18;
- AA. VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Osservatorio costituzionale AIC* del luglio 2014;

- A. Mastromarino, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014;
- L. Ferrajoli, *Sulle riforme istituzionali*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2014, pp. 53-58;
- C. Chimenti, *Sulla riforma elettorale e su quella del Senato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2014;
- C. Vezzoni, *Italian National Election Survey 2013: a further step in a consolidating tradition*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/2014, pp. 81-108;
- P. Chirulli, *La riforma del Senato della Repubblica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2014;
- A. Anzon Demmig, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2014;
- L. Ferraro, *Il progetto di riforma del Senato. Un esame dei lavori preparatori e un confronto col Bundesrat austriaco*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2014, pp. 629-719;
- F. Grandi, *Mandato imperativo e Senato delle Autonomie*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2014;
- L. Azzena, *La riforma e il (mancato?) rispetto del "contenuto minimo" dei principi costituzionali fondamentali di sovranità popolare e di valorizzazione delle autonomie territoriali. La "complicazione" dell'apparato amministrativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014;
- E. Bindi, *L'esigenza di rafforzamento dell'esecutivo: alla ricerca del tempo perduto*, *Ibidem*;
- M. Carli, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, *Ibidem*;
- E. Cheli, *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)*, *Ibidem*;
- F. Dal Canto, *Relazione al Seminario sulle riforme costituzionali, Firenze, 26 maggio 2014. Le finalità principali della riforma costituzionale del Senato: pluralismo territoriale e governabilità. Composizione e funzioni del Senato: alcune perplessità sull'adeguatezza delle soluzioni prospettate*, *Ibidem*;
- U. De Siervo, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, *Ibidem*;
- P. Milazzo, *L'impatto del d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi" sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*, *Ibidem*;
- A. Pertici, *La riforma del Senato*, *Ibidem*;
- A. Pisaneschi, *Brevi osservazioni sul potere di "rinvio" del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, *Ibidem*;
- G. Puccini, *Riforma del bicameralismo e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale del Governo Renzi: aspetti problematici*, *Ibidem*.
- A. Pace, *Sulle revisioni costituzionali*, in *AIC*, n. 2/2014;
- P. Caretti, *La riforma del Titolo V Cost.*, *Ibidem*;
- M. C. Grisolia, *A proposito della composizione del senato delle autonomie*, *Ibidem*;
- M. Luciani, *La riforma del bicameralismo*, *Ibidem*;
- B. Pezzini, *La riforma del bicameralismo*, *Ibidem*;
- G. M. Salerno, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione Preliminare*, *Ibidem*;
- F. Sgrò, *Riforma del Senato e contrappesi democratici*, *Ibidem*.
- E. Catelani, *Riforme costituzionali: un compromesso in una logica unitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014;
- S. Merlini, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli Atti dell'Assemblea Costituente sul problema dell'elettività del Senato della Repubblica)*, *Ibidem*;
- E. Rossi, *Alcune considerazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, *Ibidem*;
- R. Tarchi, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, *Ibidem*;
- R. Zaccaria, *Un "Senato delle autonomie" richiede autonomie forti*, *Ibidem*.
- D. Piccione, *L'eclissi delle forme di autonomia del Senato nel procedimento di revisione Costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2014, pp. 1959 – 1977;
- L. Azzena, *Il tentativo di riequilibrio del sistema di check and balances nel testo approvato in prima lettura dal Senato rispetto al ddl originario*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2014;

- E. Bindi, *Alcune riflessioni sulla riforma costituzionale: dal disegno di legge governativo al testo approvato in prima lettura al Senato*, *Ibidem*;
- P. Passaglia, *Qualche considerazione sulla disciplina della composizione del Senato contenuta nel progetto di revisione costituzionale in corso di approvazione*, *Ibidem*;
- G. Puccini, *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, *Ibidem*.
- A. Morrone, *Sulla strada delle riforme*, in *Il Mulino*, n. 4/ 2014, pp. 549-557;
- S. Pajno, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *federalismi.it*, n. 4/2014;
- B. Caravita, *Glosse, scorrendo il testo della proposta Renzi*, in *federalismi.it*, n. 8/2014;
- E. Catelani, *Stato federale o Stato regionale nel Senato delle Autonomie? Note sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, *Ibidem*;
- S. Ceccanti, *Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*, *Ibidem*;
- F. Clementi, *Non un Senato "federale" ma un Senato "federatore". Prime note sul disegno di legge costituzionale del Governo Renzi*, *Ibidem*;
- M. D'Amico, *Una riforma irragionevole?*, *Ibidem*;
- G. De Vergottini, *Sulla riforma radicale del Senato*, *Ibidem*;
- A. Ferrara, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, *Ibidem*;
- F. Lanchester, *Un progetto squilibrato*, *Ibidem*;
- G. Lavagna, *Qualche breve considerazione sul disegno di riforma della Costituzione del Governo Renzi*, *Ibidem*;
- A. Morrone, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, *Ibidem*;
- A. Poggi, *Funzioni e funzionalità del Senato*, *Ibidem*;
- D. Porena, *Nel nuovo Senato delle autonomie nasce il "partito del presidente"*, *Ibidem*;
- E. Rossi, *Senato delle Autonomie: una composizione da rivedere. (E' possibile un Senato di dopolavoristi?)*, *Ibidem*;
- A. Ruggeri, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, *Ibidem*;
- S. Staiano, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, *Ibidem*.
- F. Cerrone, *Annotazione sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del Titolo V della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 10/2014;
- S. Merlini, *Note sulla progressiva scomparsa della forma di governo parlamentare in Italia: dall'Assemblea Costituente al disegno di legge Renzi-Boschi sul 'superamento del bicameralismo paritario'*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2014, pp. 3613-3646;
- V. Tondi della Mura, *Se il Senato delle Autonomie non «rappresenta la Nazione»*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2014;
- E. Gianfrancesco, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia. Relazione al Seminario "La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429"*, tenutosi a Roma il 10 luglio 2014, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.issirfa.cnr.it/>;
- C. Salazar, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, *Ibidem*.
- P. Pasquino, *Chi ha paura della riforma delle istituzioni?*, in *Il Mulino*, n. 5/2014, pp. 749-757;
- G. Amato, *Riforme costituzionali: il Senato delle Autonomie*, in *Forumcostituzionale.it* del 13/10/2014;
- H. Schmit, *La riforma del Senato e la rappresentanza democratica*, in *Forumcostituzionale.it* del 30/11/2014;
- G. Canale, *Alcune preliminari considerazioni critiche sulla riforma costituzionale del governo Renzi e sul nuovo Senato della Repubblica*, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.gruppodipisa.it/>;
- M. Olivetti, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in *Amministrazioneincammino*, dicembre 2014;

- AA. VV. *Vent'anni di Costituzione (1993-2003). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, a cura di S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio, Bologna, il Mulino, 2015;
 - AA. VV., *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, a cura di M. Volpi, Bologna, il Mulino, 2015;
 - AA. VV., *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2015, volume all'interno del quale si ritiene che l'articolo maggiormente significativo ai fini di questo scritto sia C. Fusaro, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Ibidem*, pp. 431-543, alla cui bibliografia si rimanda per una trattazione sistematica della materia dal 1958 ad oggi (pp. 519-543).
 - CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione - Ddl Cost. A.C. 2613-A e abb. - Testo a fronte tra gli articoli della Costituzione, le modifiche apportate dal Senato e dalla Camera in sede referente e in Assemblea*, 6 febbraio 2015;
 - Speciale dedicato alle riforme costituzionali pubblicato sul n. 1/2015 di *Osservatorio sulle fonti* (pubblicazioni disponibili on-line su: <http://www.osservatoriosullefonti.it/>):
 - E. Bindi, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*;
 - E. Catelani, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*;
 - E. Cheli, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*;
 - F. Dal Canto, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*;
 - U. De Siervo, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*;
 - M. C. Grisolia, *Alcune annotazioni circa il definitivo assetto della riforma costituzionale*;
 - E. Lehner, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*;
 - M. Manetti, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi – Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*;
 - V. Piergigli, *Le minoranze linguistiche nel testo di riforma costituzionale: non soltanto un problema di "coordinamento mancato"*.
-
- Note di Augusto Barbera sul Disegno di legge costituzionale n.1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V). Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato Seduta del 27 maggio 2014, in *Forumcostituzionale.it* del 13/01/2015;
 - C. Fasone, *In attesa della riforma costituzionale, alcune recenti evoluzioni nella 14^a Commissione del Senato sui raccordi tra Stato, Regioni e Unione europea*, *Ibidem*.
 - R. Bin, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Forumcostituzionale.it* del 20/03/2015;
 - A. Iacoviello, *Il coinvolgimento del Senato nell'iter di formazione delle leggi. Il d.d.l. di riforma costituzionale come modificato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015 (19 marzo 2015)*, pubblicazione disponibile on-line su: <http://www.issirfa.cnr.it/>;
 - V. Cerulli, *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1 /2015, p. 5-14;
 - M. Eliantonio, *La riforma del Senato in prospettiva europea*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1/2015, p. 28-39;
 - A. Pace, *I rischi del nuovo Senato*, in *Osservatorio costituzionale*, n.1/2015;
 - A. Pace, *I nodi del Senato*, *Ibidem*;
 - F. Lanchester, *Il sistema elettorale in senso stretto dal "Porcellum" all'"Italicum"*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1/2015, pp. 15-22;
 - C. Chiola, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, n. 16/2015;
 - M. Dogliani, *Riforma costituzionale e rappresentanza*, in *Democrazia e Diritto*, n. 2/2015, pp. 7-25;
 - C. Chimenti, *Il Bicameralismo fra le riforme istituzionali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015;
 - F. Lanchester, *Innovations institutionnelles et séparation des pouvoirs: consideration sur le dangereux chevauchement des différentes lois électorales italiennes*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015;
 - Id., *L'Italicum e gli incontri pericolosi*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2015, pp. 551-564;

- A. Barbera, *La nuova legge elettorale e la "forma di governo" parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 645-675;
- D. Casanova, *Il procedimento legislativo di approvazione dell' "Italicum" e le sue numerose anomalie*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2015;
- S. Ceccanti, *Italicum e riforma costituzionale*, in *il Mulino*, n. 3/2015, pp. 427-434;
- C. Chimenti, *Cosa sta accadendo in Italia dopo la riforma elettorale?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2015;
- L. Fasano, P. Natale, *Italicum, molto rumore per nulla*, in *il Mulino*, n. 4/2015, pp. 640-648;
- C. Fusaro, *Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 734-738;
- S. Gambino, *Democrazia costituzionale e "Italicum"* (Intervento per la Tavola rotonda in occasione della presentazione del volume "Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto" (a cura di A. Ruggeri e A. Rauti), Università degli studi di Messina, 18 settembre 2015), in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2015;
- T. F. Giupponi, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo* (Relazione al III Seminario A.I.C. (Associazione Italiana dei Costituzionalisti) "I Costituzionalisti e le riforme", Università degli Studi di Bologna, 11 giugno 2015), in *Rivista AIC*, n. 3/2015;
- F. Guella, *Le garanzie per le minoranze linguistiche nel sistema elettorale c.d. "Italicum" [The guarantees for linguistic minorities in the electoral system s.c. "Italicum"]*, *Ibidem*;
- F. Lanchester, *Il sistema elettorale in senso stretto dal "Porcellum" all' "Italicum"*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2015, pp. 15-29;
- F. Lanchester, *L'Italicum e gli incroci pericolosi*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2015;
- A. Pertici, *La riforma della legge elettorale in corso di approvazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2015;
- G. Pasquino, *L'italicum nelle condizioni date*, in *il Mulino*, n. 4/2015, pp. 631-639;
- A. Rauti, *L' "Italicum" fra "liturgia" elettorale e prove di bipartitismo* (Commento a l. 6 maggio 2015, n. 52), in *Rivista AIC*, n. 2/2015;
- E. Rossi, *Storia di un "falso"? L' "Italicum" e la "governabilità"* in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 748-751;
- V. Tondi della Mura, *La fiducia e l' "Italicum": dal "primato della politica" al "primato dei meccanismi elettorali"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2015;
- S. Troilo, *"Habemus Italicum"! Prime osservazioni sulla nuova legge elettorale*, in *Iustitia*, n. 3/2015, pp. 269-280;
- L. Trucco, *Candidature multiple ed "Italicum"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 738-741;
- Id., *Le candidature multiple tra passato, presente ...ed "Italicum"* [Relazione al III Seminario A.I.C. (Associazione Italiana dei Costituzionalisti) "I Costituzionalisti e le riforme", Università degli Studi di Bologna, 11 giugno 2015], in *Rivista AIC*, n. 3/2015;
- Id., *Il sistema elettorale "Italicum-bis" alla prova della sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2014 (Parte II) (Nota a C. Cost. 13 gennaio 2014, n. 1)*, in *Consulta online*, n. 1/2015;
- M. Villone, *La legge 52/2015 ("Italicum"): da pochi voti a molti seggi [Law 52/2015 ("Italicum"): from few votes to many polling stations]* (Commento a l. 6 maggio 2015, n. 52) in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015;
- M. Volpi, *"Italicum": un sistema anomalo e antidemocratico* ["Italicum": an anomalous and undemocratic system] (Commento a l. 6 maggio 2015, n. 52), in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015;
- C. D. Zacà, *Dal "Porcellum" di Calderoli all'Italicum di Renzi. Le novità introdotte dalla nuova legge elettorale*, in *Lo stato civile italiano*, n. 2/2015;
- F. Lanchester, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC* del 13 aprile 2016
- A. Pace, *Le finalità accentratrici della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2016, pp. 355-380;
- AA.VV., *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016;
- P. G. Grasso, D. Castellano, *Considerazioni brevi sulla riforma della Costituzione promossa dal Governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2016