



COSTITUZIONE E COSTITUZIONALISMO IN CARLO CATTANEO¹

di **Giorgio Grasso** *

SOMMARIO: 1 - Rilievi introduttivi e piano del lavoro. 2 - Carlo Cattaneo nella dottrina costituzionalistica. Perché Cattaneo non può essere considerato un autentico giurista? Cattaneo e il «costituzionalista» Romagnosi. 3 - (Segue): Carlo Cattaneo nei lavori dell'Assemblea costituente (cenni). 4 - L'idea di costituzione in Carlo Cattaneo. C'è in Cattaneo il principio della superiorità della costituzione sulla legge parlamentare? Costituzione formale e costituzione materiale: spunti. Il giudizio (non positivo) sullo Statuto Albertino. 5 - Il costituzionalismo di Carlo Cattaneo. Il recepimento del principio della separazione dei poteri: separazione dei poteri in senso orizzontale e in senso verticale. Una posizione critica sulla rivoluzione francese. Il federalismo come strumento di limitazione del potere a garanzia del valore della libertà. 6 - Qualche conclusione.

1. Rilievi introduttivi e piano del lavoro

Accettando, qualche mese fa, con grande piacere l'invito di Fabio Minazzi a partecipare al Convegno odierno non avevo probabilmente valutato sino in fondo tutte le insidie che il tema concordato «Costituzione e costituzionalismo in Carlo Cattaneo» poteva presentare per il giurista costituzionalista, insidie che, toccando il metodo e il merito dell'argomento che dovrò affrontare, vanno immediatamente segnalate in esordio della relazione.

Sì, perché un primo aspetto che mi sento di enfatizzare, con una relativa sicurezza, è che Carlo Cattaneo non sia (stato) uno degli autori maggiormente indagati dagli studiosi del diritto costituzionale, anche da parte di quelli che hanno affrontato un tema a lui assai caro, quello del federalismo. Ragion per cui una prima parte del mio intervento² tenderà proprio di dar conto di quanto, delle opere di Cattaneo e del suo pensiero, traspaia concretamente in lavori scientifici di matrice costituzionalistica.

¹ Il testo mantiene inalterata la struttura della relazione orale presentata al Convegno, *La causa dei lumi e della libertà. Carlo Cattaneo: un pensiero attuale*, a cura di Fabio Minazzi, Varese, 26 ottobre 2012, di cui ora si pubblicano gli *Atti*, Mimesis, Milano-Udine, 2013, con l'aggiunta delle note e dei riferimenti bibliografici delle opere materialmente utilizzate per la sua stesura.

* Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria. Direttore del Centro di ricerca su "Federalismo e autonomie locali".

² Vedi il paragrafo 2.

Sotto un diverso profilo, poi, già il titolo della relazione pone in evidenza due questioni problematiche che, applicate a un autore come Cattaneo, rischiano di mostrarsi, appunto, piuttosto scivolose.

«Costituzione» in Carlo Cattaneo vuol dire, infatti, cercare di cogliere se in Cattaneo sia stata effettivamente presente l'idea della costituzione come fonte suprema dell'ordinamento di uno Stato, con tutte le ipoteche proprie dell'Ottocento liberale, nel quale, se si diffondono le costituzioni concesse dai sovrani, rimane però la legge parlamentare, espressione della volontà generale, a rappresentare la fonte del diritto per eccellenza, tant'è che, a parte l'eccezione statunitense, quelle costituzioni, flessibili, possono essere modificate con lo stesso procedimento con cui viene approvata la legge ordinaria parlamentare. Certo proprio il richiamo alle vicende statunitensi, conosciute e apprezzate dal Cattaneo, potrebbe costituire un elemento indiziario nel dare una risposta positiva alla domanda che si è appena posta. Ma di questo si tratterà più avanti nella relazione³.

«Costituzionalismo» in Carlo Cattaneo, a sua volta, costringe a verificare quanto le molte radici della pianta rappresentata dalla libertà⁴ abbiano portato Cattaneo a riflettere su quell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 («Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata e la separazione dei poteri non è determinata non ha costituzione»), che, attraversando tutta la storia dell'Occidente, ha portato ad affermare l'esigenza insopprimibile di costruire congegni che limitino e circoscrivano l'esercizio del potere (non solo politico), qualsiasi sia la sua fonte di ispirazione, come baluardo ultimo della garanzia stessa delle libertà fondamentali contro il tiranno e, con qualche non lieve variazione sul tema, altresì come elemento in grado di fornire un originale titolo di legittimazione agli ordinamenti politici, di stampo liberale e poi democratico e democratico sociale⁵.

Non è in dubbio, infatti, anche solo da una sommaria indagine, che «il riconoscimento del valore della libertà, da realizzare nella vita economica e nell'organizzazione dello Stato e della società, attraverso un appropriato assetto politico»⁶, rappresenti il legame, il filo rosso che darebbe coerenza all'elettismo di Cattaneo, a quella che si è definita la «sua feconda metodica dei poliedri politecnici»⁷, ai suoi disparati interessi di studioso, a ricerche, si è scritto, «nate quasi sempre da un approccio empirico alla realtà e da problemi particolari»⁸; meno agevole è comprendere se questo filo rosso possa essere effettivamente inquadrato alla luce dell'ideologia propria del costituzionalismo, nelle sue diverse radici storiche, quella del già citato articolo 16 della *Déclaration* del 1789, ma anche quelle dell'esperienza della

³ Si vedano i paragrafi 4 e 5.

⁴ Si veda C. Cattaneo, *Contro l'ordinamento del Regno (Prefazione a Politecnico IX)*, ora in Carlo Cattaneo, *Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, Einaudi, Torino, 2011, 226.

⁵ Il dibattito, assai conosciuto, è ricostruito autorevolmente nei termini di cui si viene a dire nel testo da P. Ridola, *Il costituzionalismo: itinerari storici e percorsi concettuali*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, III, 293 ss. e spec. 295 e 297 ss. Per una sua recente rielaborazione, vedi ora G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti e sulla legittimazione del potere al tempo della globalizzazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, 1 ss.

⁶ Così M. Frosio Roncalli, *Il grande assente: l'influenza di Carlo Cattaneo sul dibattito federalista del secondo dopoguerra*, in *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, a cura di D. Preda e C. Rognoni Vercelli, Il Mulino, Bologna, 2005, Tomo I, 522.

⁷ Così F. Minazzi, *I poliedri politecnici di Carlo Cattaneo e l'asse del Gottardo*, in C. Cattaneo, *Sulla via rettilinea del Gottardo. Lettera a Cavour, non spedita*, Mimesis, Centro Internazionale Insubrico, Milano-Udine, 2012, 50.

⁸ Così ancora M. Frosio Roncalli, *Il grande assente: l'influenza di Carlo Cattaneo sul dibattito federalista del secondo dopoguerra*, cit., 522.

gloriosa rivoluzione inglese e della rivoluzione statunitense, e nella sua stessa capacità di mantenere nel tempo la sua vitalità. Un tentativo di risposta sarà dato nel corso della relazione⁹.

2. Carlo Cattaneo nella dottrina costituzionalistica. Perché Cattaneo non può essere considerato un autentico giurista? Cattaneo e il «costituzionalista» Romagnosi

Fatta questa doverosa premessa, utile anche a indicare la scansione che si seguirà nell'esposizione, è quindi da una preliminare ricognizione di contributi costituzionalistici, eventualmente dedicati a Cattaneo, o comunque di lavori scientifici di diritto costituzionale e/o di diritto pubblico generale, che utilizzano e citano Cattaneo, che si deve necessariamente partire.

Si tratta, ovviamente, di una provvisoria e del tutto incompleta rassegna, fatta su articoli e capitoli di libro; su monografie, rivolte a temi nei quali era plausibile trovare qualche traccia di Cattaneo (lavori in particolare aventi a oggetto le tematiche del federalismo); su manuali, quelli di una volta o comunque di impianto tradizionale, che avevano la pretesa di essere anche opere di ricerca scientifica, non quelli odierni, in genere con finalità solo prevalentemente didattiche e costretti in un numero ridotto di pagine dalle ferree regole sui crediti; su altre, assai variegate, fonti bibliografiche; una rassegna che, nella sua relativa arbitrarietà, evidenzia però alcuni primi interessanti spunti per la ricerca.

Se già, infatti, sono piuttosto rari i lavori di giuristi dedicati a Cattaneo (spiccano un paio di saggi di Carlo Ghisalberti e i diversi, importanti, contributi di Ettore Rotelli, a volerlo considerare un giurista, piuttosto che, come egli è, uno storico delle istituzioni)¹⁰, lavori scientifici di costituzionalisti che abbiano per oggetto direttamente Carlo Cattaneo, infatti, sono praticamente assenti, tanto che nella prima ricognizione compiuta si è rinvenuto soltanto un recente scritto di Giovanni Bognetti, del 2011, rivolto a individuare, come meglio si dirà, «a quale modello di Stato federale, tra quelli che i costituzionalisti comparatisti hanno creduto di ravvisare nella storia, aderisce, o per lo meno molto si avvicina, l'idea federalista di Cattaneo»¹¹.

Del resto se Cattaneo è stato definito filosofo militante (da Norberto Bobbio), economista militante (da Luciano Cafagna), linguista militante (da Sebastiano Timpanaro)¹², mai è stata impiegata per lui la formula di giurista militante, e solo eccezionalmente, a dire il vero, quella di giurista (il lavoro

⁹ Vedi il paragrafo 5.

¹⁰ Di C. Ghisalberti vedi rispettivamente: *Il federalismo di Carlo Cattaneo e il modello elvetico*, in C. Ghisalberti, *Modelli costituzionali e stato risorgimentale*, Quaderni di *Clio*, Carucci Editore, Roma, 1987, 107 ss. e *Nazione e lingua in Carlo Cattaneo. Lo scritto «Del nesso tra la lingua valaca e l'italiana»*, in *Clio, Rivista trimestrale di studi storici*, 1/1999, 27 ss.; di E. Rotelli si considerino in particolare i saggi: *Carlo Cattaneo e gli ordinamenti locali lombardi*, in *L'opera e l'eredità di Carlo Cattaneo*, a cura di C.G. Lacaïta, Volume I: *L'opera*, Il Mulino, Bologna, 1975, 283 ss. e *Il federalismo postunitario di Carlo Cattaneo*, in *Carlo Cattaneo: i temi e le sfide*, a cura di A. Colombo, F. Della Peruta, C.G. Lacaïta, Giampiero Casagrande Editore, Bellinzona, 2004, 529 ss.

¹¹ G. Bognetti, *Il federalismo di Carlo Cattaneo nell'Italia di ieri e in quella di oggi*, in <http://www.societalibera.org/it>, 4 agosto 2011, 1.

¹² Per un riepilogo di queste tre note definizioni vedi G. Galasso, *Introduzione*, in *Carlo Cattaneo. Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Galasso, Il Mulino, Bologna, 1978, 31.

più interessante su questo punto è un denso articolo di Giuseppe Armani¹³, che definisce Cattaneo «studioso anche di cose del diritto» e parla di un «pensiero giuspubblicistico» di Cattaneo)¹⁴.

E certo questa mancanza non può essere casuale.

Eppure Cattaneo è stato l'allievo prediletto¹⁵ di Giandomenico Romagnosi, recentemente chiamato, invece, «giurista europeo», proprio da un costituzionalista (Fulco Lanchester), e anzi, tra i diversi aggettivi a lui rivolti (filosofo del diritto, penalista, scienziato della politica...), anche costituzionalista¹⁶, oltre che, come generalmente riconosciuto, fondatore della scienza del diritto amministrativo¹⁷.

Il «dialogo» a distanza con Romagnosi su questo punto specifico è di qualche utilità, per il ragionamento che si sta compiendo. Se Romagnosi è stato ritenuto un autore «indigesto per i giuristi positivi», anche perché il suo costituzionalismo francesizzante e la sua capacità di aprirsi alle scienze politiche e sociali non potevano essere guardati con favore, in corrispondenza della nascita della scuola orlandiana del diritto pubblico, nella seconda metà dell'800¹⁸, scuola che affermando una concezione formalista e positivista del diritto avrebbe a lungo avuto il predominio, Carlo Cattaneo ancora più ha

¹³ Cfr. G. Armani, *Cattaneo e la cultura giuridica nel «Politecnico»*, in *Belfagor*, 1993, 138 e 132.

¹⁴ Vedi inoltre un breve articolo di A. Albini, *Cattaneo giurista*, in AA.VV., *Studi su Carlo Cattaneo*, Associazione Mazziniana Italiana, Bologna, 1971, 88 ss.; si ricordi anche che Renato Treves ha considerato Cattaneo tra i precursori e fondatori della sociologia del diritto e in particolare di «quegli indirizzi della sociologia della conoscenza e della filosofia della cultura che (...) possono fornire un importante fondamento teorico alle ricerche sul condizionamento sociale dei fenomeni giuridici e delle ideologie giuridiche» (v. R. Treves, *Sociologia del diritto. Origini, ricerche, problemi*, con prefazione di M.G. Losano, Einaudi, Torino, 2002, 27 e 27-28).

¹⁵ Così anche E.A. Albertoni, *Carlo Cattaneo e Giandomenico Romagnosi*, in *Cattaneo, Milano e la Lombardia*, Istituto Lombardo di Scienze e Lettere, Milano, 2005, 5 e ss., cui si rimanda tra i numerosi studi che hanno riguardato i rapporti tra i due pensatori.

¹⁶ Cfr. F. Lanchester, *Romagnosi costituzionalista*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4/2011, 3 e 1.

¹⁷ Sul tema, di ricorrente interesse tra gli studiosi di diritto amministrativo, vedi ora F. Merusi, *Giandomenico Romagnosi fra diritto e processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2011, 1222 ss., e G.P. Rossi, *L'attualità di G.D. Romagnosi nell'eclissi dello statalismo. Considerazioni sul passato e sul futuro del diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2012, 1 ss. Ma per una più risalente contestazione a tale tesi, v. G. Azzariti, *Dalla discrezionalità al potere. La prima scienza del diritto amministrativo in Italia e le qualificazioni teoriche del potere discrezionale*, CEDAM, Padova, 1989, 98 ss. e spec. 103, dove si afferma che Romagnosi «non giunse (...) mai alla definizione di un moderno sistema di diritto amministrativo», finendo per assumere «più le vesti di un mito e di un riferimento ideale, che non quelle di effettivo iniziatore di una nuova branca del diritto».

¹⁸ Così F. Lanchester, *Romagnosi costituzionalista*, cit., 1 e 2; v. già G. Azzariti, *Dalla discrezionalità al potere*, cit., 101 e 102, secondo il quale tutto l'insegnamento di Romagnosi esprime «la tensione nel coniugare il diritto con la politica», nel nome di un «collegamento, o visione unitaria, del diritto con la politica, e in genere con le altre scienze sociali», e ora G.P. Rossi, *L'attualità di G.D. Romagnosi nell'eclissi dello statalismo*, 2 e 3, nota n. 5, che rileva la mancanza della citazione di Romagnosi nei *Principi di diritto amministrativo* di Santi Romano del 1901 e poi evidenzia le critiche mosse da Vittorio Emanuele Orlando, contro un tipo di orientamento che inquinava «la purezza giuspositivista con una serie di temi a sfondo politologico caratterizzati da un'uggiosa e accademica inconcludenza». Ma su questo specifico aspetto del metodo di Romagnosi vedi anche, tra gli storici del diritto, L. Mannori, *Per uno studio su Romagnosi giuspubblicista*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1984, 688: «il diritto romagnosiano è continuamente schiacciato sul piano dei fatti; ma occorre, tuttavia, aver ben precisa la percezione di quale fatto egli ci presenti. Il suo è ancora il fatto dei giusnaturalisti, la natura osservata in laboratorio, in condizioni sperimentali ideali, che si distingue dall'esperienza storica positiva, come la condotta razionalizzata si distingue da quella puramente fortuita», e 700, nota n. 59, dove, citando Feliciano Benvenuti, si segnala un significativo e penetrante influsso che Romagnosi ebbe nell'ambito della giuspubblicistica meridionale preunitaria.

Secondo F. Merusi, *Giandomenico Romagnosi fra diritto e processo amministrativo*, cit., 1249, invece, con l'abolizione del contenzioso amministrativo, «al momento del varo delle leggi di unificazione nazionale», perse di utilità «continuare a leggere le opere amministrativistiche di Romagnosi, che (...) aveva inventato il diritto amministrativo per definire cosa fosse di competenza del contenzioso amministrativo. Se il contenzioso amministrativo non c'era più, non c'era più bisogno di utilizzare un Autore che concepiva il diritto amministrativo in funzione del contenzioso amministrativo» medesimo. Il profilo di cui si sta discutendo non è, invece, affrontato espressamente da A. Massera, *Il diritto amministrativo e l'opera di Gian Domenico Romagnosi, a 250 anni dalla sua nascita*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, 1029 ss. e 1043, che, dopo aver ricordato una serie di giudizi dei cultori delle scienze giuridiche sull'opera di Romagnosi, evidenzia poi, con qualche utilità ai fini della presente ricerca, che «al nucleo ultimo della modernità di Romagnosi sembra risiedere là dove già era stato suggerito dal suo allievo Carlo Cattaneo, nell'insegnamento del giurista parmense circa la necessità dell'unione del diritto con l'economia».

pagato, ovviamente, questa sorta di «ostracismo», di *damnatio memoriae*¹⁹, visto che, rispetto al suo pensiero, è già contestabile l'esistenza di un'autonoma prospettiva da sincero giurista²⁰.

In tale prospettiva, di una specie di *conventio ad excludendum*²¹ verso Cattaneo allora, se il nostro autore non può essere considerato un autentico giurista, ripercorrere le citazioni delle sue opere in contributi costituzionalistici rischia di essere un po' sterile. Ho scelto comunque alcune di esse, che mi parevano maggiormente significative per il discorso che si sta facendo.

La manualistica, in primo luogo.

Nelle *Istituzioni di diritto pubblico* di Costantino Mortati, ancora oggi preziosissima fonte di riferimenti bibliografici e di spunti di studio e di ricerca, Cattaneo è menzionato nel II volume, non più aggiornato peraltro dal 1976, nel contesto della trattazione delle autonomie degli enti pubblici territoriali: richiamando i lavori dell'Assemblea costituente, di cui tra breve meglio si dirà²², Mortati rileva che «un'autonomia regionale d'indole più spiccatamente politica era patrocinata dai repubblicani, che si richiamavano soprattutto all'insegnamento di C. Cattaneo»²³.

Un manuale di *Istituzioni di diritto pubblico* molto più recente, quello di Augusto Cerri, affrontando il tema del carattere autonomistico e unitario della Repubblica, ricostruito a partire dall'art. 5 Cost., dedica un qualche spazio al nostro Autore, da considerare probabilmente «il pensatore più lucido del nostro Risorgimento», per aver auspicato «un federalismo originario, conforme alla storia differenziata delle diverse parti del territorio italiano e anche timoroso dello strapotere di una burocrazia (quella piemontese) nata e formata nell'ambito di un assolutismo»²⁴.

Nella notissima *Storia costituzionale d'Italia*, molto di più di un semplice manuale, il già menzionato Carlo Ghisalberti, storico del diritto costituzionale invero, e non costituzionalista *tout court*, spiegando le ragioni della formazione, a seguito del processo di unificazione nazionale, di un'amministrazione statale unitaria e fortemente centralizzata, che aveva portato parallelamente al «rifiuto di ogni forma o soluzione regionalistica articolata sul decentramento delle funzioni statali»,

¹⁹ Così F. Merusi, *Giandomenico Romagnosi fra diritto e processo amministrativo*, 1249, riferendosi appunto a Romagnosi.

²⁰ Anche da questo passo di G. Armani, *Cattaneo e la cultura giuridica nel «Politecnico»*, cit., 135 e 136, ben si coglie come Cattaneo fosse agli antipodi del positivismo formalista di matrice orlandiana: «La concezione cattaneana del diritto si oppone vigorosamente a ogni valutazione dei fatti giuridici che non tenga conto del loro necessario coordinamento, del loro progressivo radicarsi nella vita sociale, della possibilità di studiarne le linee generali in termini evolutivi, nelle molteplici reazioni che la società attiva rispetto alle prescrizioni normative, nelle trasformazioni in senso collettivo di giustizia, nel confronto tra sistema e sistema»; e ancora «gli istituti giuridici sono elementi rivelatori della storia civile dei popoli» e «i dati giuridici si legano strettamente a quelli economici come termini di valutazione dei fenomeni sociali». E certo, a differenza di Romagnosi, Cattaneo non può essere nemmeno considerato un pre-orlandiano...

²¹ Riprendo questa suggestiva espressione da una conversazione avuta, durante la stesura di questa relazione, con Jörg Luther, secondo il quale, oltre all'ipoteca orlandiana di cui si è detto nel testo, anche le stesse teorie istituzioniste di Santi Romano non avrebbero favorito la valorizzazione del pensiero di Cattaneo.

²² Vedi il paragrafo 3.

²³ Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1976, Tomo II, 9ª edizione rielaborata ed aggiornata, 887, nota n. 1.

²⁴ A. Cerri, *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, Giuffrè, Milano, 2009, 4ª edizione, 129.

motiva di conseguenza «la scarsa incidenza che ebbero sulla cultura politica del tempo le idee ancora più avanzate, di matrice federalista, ma di contenuto regionalista, diffuse dal Cattaneo e dal Ferrari»²⁵.

Tra i lavori monografici, va citata una vecchia e per certi aspetti ormai superata monografia di Cino Vitta, dedicata all'istituto regionale, ma pubblicata negli anni Venti del Novecento, ben prima quindi dell'introduzione delle Regioni nella nuova Costituzione repubblicana, in cui analizzando il problema regionale all'epoca del Risorgimento si confrontano le posizioni di autori come Gioberti, Rosmini, Cattaneo, Ferrari²⁶. «Di fronte a Gioberti e Rosmini sta Cattaneo», sostiene Vitta, «ma non così lontano, come a prima vista si crederebbe. Infatti anche egli non prescinde affatto dagli Stati in allora esistenti, né in special modo dall'Austria, che egli ricordando i tempi delle riforme teresiane e giuseppine ritenne ancora capace di grandi ardimenti civili»; prefigurando «una lega di Stati sotto la presidenza dell'imperatore», Cattaneo «vede la possibilità di assicurare coll'unità il trionfo della libertà, che gli sta a cuore forse più di quello dell'indipendenza assoluta dallo straniero»²⁷.

Giungendo a contributi assai più recenti, a parte il già citato articolo di Giovanni Bognetti, su cui ci si soffermerà in altro momento della relazione, si può sorvolare con rapidi *flash-back* sulle seguenti citazioni di Cattaneo.

Per primo Lanchester, oltre che nel saggio menzionato su Romagnosi, cita sempre Cattaneo in un lavoro dedicato al tema delle trasformazioni geopolitiche, all'integrazione europea e all'eredità del federalismo statunitense e tedesco: parlando del sistema federale elvetico del 1848, influenzato dal modello del federalismo democratico, nato negli ordinamenti di lingua tedesca, sostiene che esso è stato ripreso in Italia in particolare da Carlo Cattaneo²⁸.

Renato Balduzzi, introducendo sempre nel 2012 un volume collettaneo, e trattando dell'«antitesi razziana tra accentramento politico ed emancipazione amministrativa», cita Cattaneo e Ferrari, per sottolineare che le proposte federaliste erano «destinate a rimanere isolate, in quanto il crollo delle speranze neoguelfe avrebbe dato corpo all'unica prospettiva realisticamente possibile di unificazione nazionale, quella che comportava il superamento degli Stati regionali e l'aggregazione attorno allo Stato sabauda»²⁹.

²⁵ Cfr. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia. 1848/1994*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002, 106, 107 e 108. A sua volta, nel testo di carattere manualistico di G. Rolla, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2008, 84 e nota n. 3, ricostruendo la formazione dello Stato unitario e il rifiuto di ogni ipotesi di decentramento politico, si sottolinea come «il percorso costituzionale intrapreso dai governi liberali (...) contrastava (...) con le posizioni di chi sosteneva l'opportunità di un'unificazione pluristituzionale, in grado di dare espressione alle differenze culturali, alle realtà storiche, e di qualificare il processo di unificazione come aggregazione di diversi popoli», citando in nota un lavoro di Luigi Zanzi dedicato a Carlo Cattaneo, che sarà utilizzato anche in questo lavoro.

Da una prima ricognizione, nelle voci enciclopediche dedicate ai temi del federalismo e/o dello Stato federale non sono emersi riferimenti espliciti a Cattaneo e neppure nei manuali di diritto regionale, a parte il citato testo di Rolla.

²⁶ C. Vitta, *Il regionalismo*, Soc. An. Editrice La Voce, Firenze, 1923, 16 ss.

²⁷ C. Vitta, *Il regionalismo*, cit., 22 e 23.

²⁸ F. Lanchester, *Le trasformazioni geopolitiche, l'integrazione europea e l'eredità del federalismo statunitense e tedesco*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2012, 4.

²⁹ R. Balduzzi, *Riflessioni introduttive sui presupposti istituzionali e culturali della «Repubblica delle autonomie»*, in *Dottorato di ricerca Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza. Annuario DRASD 2011*, a cura di Renato Balduzzi, Giuffrè, Milano, 2012, 5 e 5, nota n. 11. Lo stesso A. (a pag. 3) sembra escludere la possibilità che, nel processo di consolidamento dell'unità nazionale, ci fosse spazio per «scelte diverse,

Il già ricordato Luther, scrivendo in un volume dal titolo *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo* e occupandosi dell'esperienza costituzionale di Weimar, esordisce sostenendo che «la storia delle idee politiche del federalismo resterà sempre legata al nome di Carlo Cattaneo» e poi aprendo un confronto tra federalismo tedesco e regionalismo italiano, con oggetto la riforma del Titolo V del 2001 della Costituzione italiana, afferma che «qualcuno potrebbe considerarla una rivincita tardiva del pensiero classico di Carlo Cattaneo e parlare di una via italiana al federalismo», ovvero come il «sigillo all'attuazione e come perfezionamento di un regionalismo inteso come alternativa al federalismo», visto che il pensiero di Cattaneo, così come quello di ogni autore classico, «è effettivamente suscettibile di interpretazioni diverse, più o meno distanti dall'originale»³⁰.

Cesare Pinelli, in un articolo scritto in occasione dei sessant'anni della Carta costituzionale, ha richiamato, opportunamente rivitalizzandolo, il concetto di incivilimento impiegato da Romagnosi e soprattutto da Cattaneo, al fine di sottolineare la capacità della Costituzione italiana di saper parlare e di parlare a tutti, in quanto «prodotto più alto della cultura nazionale» e «criterio ultimo di riconoscimento reciproco delle ragioni e delle identità di singoli e gruppi, di condivisione di un nucleo di convinzioni sulla civile convivenza»³¹.

Alessandro Candido, infine, in una recentissima monografia, in un capitolo dedicato al movimento regionalista agli albori dello Stato italiano, impegna un denso paragrafo sulla concezione liberale e federalista di Cattaneo e sul manifesto politico di Giuseppe Ferrari³².

3. (Segue): Carlo Cattaneo nei lavori dell'Assemblea costituente (cenni)

Anche tenendo conto di tutti questi, assai sparsi, riferimenti bibliografici, si tratta ora di procedere innanzi, affrontando i temi centrali della relazione.

Tuttavia, *ratione materiae*, un cenno va rivolto ancora ai richiami fatti al nostro Autore in sede di Assemblea costituente.

magari più affini alle proposte di un Cattaneo, fondate su una rete di libere istituzioni comunali che, a cerchi sempre più larghi, avrebbe dovuto costituire il nuovo modello di relazioni tra popoli e territori».

³⁰ Cfr. J. Luther, *L'esperienza costituzionale di Weimar. Federalismo o regionalismo*, in *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, a cura di D. Preda e C. Rognoni Vercelli, cit., 413 e 436.

³¹ Così C. Pinelli, *L'incivilimento degli italiani e la Costituzione della Repubblica*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2/2008, 37. Ma dello stesso Autore vedi anche il breve contributo *Diritto costituzionale e storia costituzionale in Italia*, in *Giornale di storia costituzionale*, 1/2001, 19, in cui, sottolineando l'importanza della storia costituzionale per lo studio del diritto costituzionale positivo, anche in ambito della costruzione di un diritto costituzionale europeo, si conclude citando Federico Chabod, che aveva iniziato la sua *Storia dell'idea di Europa* «col richiamo a un altro italiano: "La coscienza europea, al pari della coscienza nazionale", per dirla con Carlo Cattaneo, è «come l'io degli ideologi che si accorge di sé nell'urto col non io»; «il fondamento polemico è essenziale».

³² Cfr. A. Candido, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2012, 27, il quale, anche richiamando Roberto Ruffilli, sostiene che, propugnando il federalismo, «in modo approssimativo, ma allo stesso tempo con un'apertura sin troppo innovativa per quei tempi (...), si faceva strada nel pensiero di Cattaneo – un pensiero complesso e ricco di sfumature, ma ancora lontano dalle categorie storico-politiche oggi in uso – un'idea positiva dell'autonomia e della differenziazione territoriale».

Nell'ordine, una prima citazione è quella compiuta da Ferdinando Targetti nell'Adunanza plenaria del 31 gennaio 1947, della Commissione per la Costituzione (la Commissione dei 75).

Targetti, deputato socialista, difendendo strenuamente il mantenimento delle Province, come «enti autarchici, con propria amministrazione elettiva, con funzioni e compiti determinati dalla legge, in correlazione con quelli specifici dei Comuni e delle Regioni», sottolineava che la loro eventuale soppressione non poteva essere vista come una conseguenza diretta dell'istituzione del nuovo ente, la Regione, per poi concludere: «si dice che la Provincia è un ente artificiale. Ora, pur essendo tutt'altro che contrario all'istituzione della Regione, verso la quale, anzi, h[o] tratto simpatia dallo studio delle opere di Carlo Cattaneo, pens[o] che essa non abbia l'omogeneità della Provincia, ciò che costituisce un argomento, a [mio] parere, inconfutabile a favore della Provincia»³³.

Nella seduta pomeridiana del 6 giugno 1947, dell'Assemblea, il democristiano Giuseppe Belotti cita Mazzini e Cattaneo, pur spesso in polemica tra di loro, «i quali si opposero alla prospettiva di uno Stato uniformizzato e centralizzato, auspicando uno Stato strutturalmente unitario e organicamente regionalista»³⁴.

Nella medesima seduta, il liberale Francesco Saverio Nitti, fortemente contrario all'istituto regionale, sostiene che «nessuno dei grandi italiani aveva parlato di Regione e tanto meno di autonomia regionale. Studiate a fondo Mazzini, studiate Cattaneo, studiate Ferrari, non troverete mai idee di autonomia regionale. Come questo fungo del disordine è venuto fuori?»³⁵.

Nella seduta del 15 luglio 1947, infine, Francesco De Vita, repubblicano, favorevole, invece, alle Regioni, dice plasticamente, in chiusura del suo intervento: «Io, per omaggio alla memoria di un grande milanese, Carlo Cattaneo, non intendo porre il problema in termini stridenti. Faccio soltanto appello al sentimento di giustizia che anima tutti coloro che in questo momento sostengono la giusta battaglia per il regionalismo»³⁶.

La posizione dei repubblicani merita un ultimo rimando. Un altro costituente, appartenente a questo partito, Oliviero Zuccarini, pur senza citare espressamente Cattaneo in nessuno dei suoi interventi in Assemblea costituente, in un volumetto pubblicato nella primavera del 1945, aveva ripreso a fondo molte delle idee di Cattaneo³⁷.

Scrivendo Zuccarini: «C'era stato un problema unitario della vita italiana da risolvere o in modo autoritario – coll'annessione e coll'accentramento – o in modo democratico – salvaguardando quanto c'era di vivo, di naturale, di spontaneo nella varietà di situazioni, di tradizioni, di consuetudini, di

³³ *Atti Assemblea costituente, Commissione per la Costituente*, 266.

³⁴ *Atti Assemblea costituente*, 4492.

³⁵ *Atti Assemblea costituente*, 4501. Anche un altro illustre costituente liberale, il già citato Vittorio Emanuele Orlando, fu in Assemblea costituente tra gli oppositori più strenui, nel merito, all'idea regionale...

³⁶ *Atti Assemblea costituente*, 5769.

³⁷ O. Zuccarini, *La Regione nell'ordinamento dello Stato. Due concezioni, due soluzioni*, Edizioni di «Critica politica», Roma, 1945. Il *pamphlet* di Zuccarini è menzionato da C. Mortati, nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico* (v. *supra* nota n. 22).

bisogni che forma l'Italia – e l'unica soluzione che in senso democratico si presentasse fu denunciata come un pericolo, anzi come un proposito di disgregazione. Tale soluzione era la soluzione federale. Se ne erano fatti assertori uomini che come Cattaneo, Mario, Ferrari avevano partecipato, in primissima linea, al moto di indipendenza nazionale. Ed era una soluzione unitaria: l'*unità federale*»³⁸.

4. L'idea di costituzione in Carlo Cattaneo. C'è in Cattaneo il principio della superiorità della costituzione sulla legge parlamentare? Costituzione formale e costituzione materiale: spunti. Il giudizio (non positivo) sullo Statuto Albertino

Nonostante l'estrema difficoltà di isolare in un autore con le peculiari caratteristiche di Cattaneo un'autonoma prospettiva di indagine di tipo costituzionalistico³⁹, è attorno a un suo conosciuto lavoro, pubblicato nel 1862, sul *Politecnico* e dedicato ad analizzare alcuni scritti d'occasione di Fernand Lassalle⁴⁰, che è possibile tentare di costruire, da un punto di vista di teoria generale, la concezione della costituzione di Cattaneo⁴¹.

Uno degli scritti di Lassalle, tradotto in italiano solo diversi anni dopo⁴², riguardava, appunto, le costituzioni: l'autore tedesco, avendo a mente la Costituzione prussiana del 1850, si domandava quale fosse «l'essenza d'una costituzione», come una costituzione potesse o non potesse «in concreto riescir valida e durevole» e «in che una costituzione si distingue[va] da una legge»⁴³.

Si tratta, ovviamente, di quesiti che toccano profili centrali per il costituzionalista: quello del rapporto tra costituzione e legge parlamentare e quello della (possibile) rigidità del testo costituzionale, cioè della sua capacità di resistere alle modifiche apportate dalla medesima legge parlamentare, potendo modificarsi la costituzione solo con un procedimento aggravato, rispetto all'ordinario procedimento di formazione della legge, e comunque esistendo un nucleo di principi supremi irriducibili alla stessa revisione costituzionale.

³⁸ O. Zuccarini, *La Regione nell'ordinamento dello Stato*, cit., 7, corsivo dell'A. E scorrendo il testo (pag. 8) sembra proprio di leggere Cattaneo, con qualche incursione nelle più recenti vicende politico-istituzionali del nostro Paese: «Unità federale! Sissignori. L'unica unità possibile e conveniente in Italia. I ripetitori di frasi fatte e i fabbricatori di pericoli immaginari sono invitati a rinunciare al loro giuoco polemico. Federalismo e separatismo non sono equivalenti. Il federalismo non solo nega il separatismo; fa qualche cosa di più e di defintivo: lo elimina».

³⁹ Si noti, peraltro, che in Cattaneo è sufficientemente chiaro l'ambito verso cui si deve indirizzare, a livello di studio e di insegnamento, la materia del diritto costituzionale (all'interno di un corso che, «per serbare le consuetudini, s'intitolerebbe di Filosofia»), riguardante, come si legge nelle osservazioni *Sulla riforma dell'insegnamento superiore nel Ticino*, del 1852, citate ad esempio da G. Armani, *Cattaneo e la cultura giuridica nel «Politecnico»*, 139: «i diversi principii su cui si fonda presso i diversi popoli la sovranità; le diverse forme di governo che ne derivano, le diverse istituzioni legislative ed amministrative; li ordini elettorali».

⁴⁰ Il lavoro di cui si discute è reperibile, tra l'altro, con il titolo dato dal curatore, *Su alcuni opuscoli di F. Lassalle*, in *Carlo Cattaneo. Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Galasso, cit., 175 ss., da cui le citazioni che si faranno nel nostro contributo.

⁴¹ Con l'avvertenza che tutte le chiose di Cattaneo riprendono con ampiezza il pensiero dell'Autore tedesco, tanto che non sono facilmente distinguibili le tesi dell'uno e dell'altro, è ragionevole ipotizzare che la sintesi che Cattaneo compie, in particolare del primo discorso sulle Costituzioni di Lassalle, vada letta come di piena condivisione di quanto Lassalle era andato a sostenere.

⁴² F. Lassalle, *Delle costituzioni* (1862), Luigi Mongini Editore, Roma, 1902.

⁴³ C. Cattaneo, *Su alcuni opuscoli di F. Lassalle*, in *Carlo Cattaneo. Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Galasso, cit., 178.

Anche la costituzione è una legge, dice Cattaneo, a commento delle considerazioni di Lassalle, e con qualche debito alla riflessione teorica di Romagnosi⁴⁴: «Ma se i magistrati, che hanno incarico quotidiano di riformare tutte le altre leggi pongono mano a quest'una, la nazione si agita e si allarma. Essa è dunque più d'una legge; ha la natura bilaterale d'un patto; è sola legge sacra; è il fondamento delle altre; è la radice che le fa vivere»⁴⁵.

Il contenuto della costituzione, i suoi diversi pezzi, citando ancora Cattaneo, che riprende ampiamente Lassalle⁴⁶, devono portare a «considerare le forze attive di tutte le classi. Quando il foglio di carta esprime questo stato di cose, non è solamente sacro in parole, ma diviene inviolabile in fatto»⁴⁷.

Non è chiaro, peraltro, se dietro a questo carattere sacro e inviolabile del testo costituzionale vi sia anche la piena consapevolezza della superiorità della costituzione sulle altre fonti del diritto e in particolare sulla legge, espressione della volontà generale.

Anche la circostanza che Cattaneo apprezzasse largamente il modello statunitense, nel quale, a partire dalla notissima sentenza della Corte suprema *Marbury v. Madison* del 1803, si era sancito il primato della Costituzione americana sugli atti legislativi, non sembra sufficiente a far dedurre che in lui fosse del tutto chiara, e senza esitazioni, la caratteristica di rigidità della Costituzione americana.

In un passaggio successivo, sempre del lavoro su Lassalle, dopo aver distinto il tempo (passato), delle costituzioni di fatto, basate sulla forza irresistibile del precedente, e il tempo presente, in cui vi è il bisogno di fare costituzioni scritte, Cattaneo affronta quello che è un profilo di grande interesse per lo studioso del diritto costituzionale, riguardante la partizione tra le costituzioni scritte, formali, solenni e il concetto novecentesco, mortatiano, di costituzione in senso materiale⁴⁸.

⁴⁴ Si veda in proposito L. Mannori, *Per uno studio su Romagnosi giurpubblicista*, cit., 696, che sostiene che per Romagnosi la costituzione, «come nell'antico schema contrattualistico del *pactum unionis*, rappresent[erebbe] ancora, innanzitutto, l'accordo bilaterale tra un popolo ed il suo monarca; accordo che aggiunge ora alla delega del potere politico una clausola volta ad assicurare il controllo popolare sul suo "buon" impiego, attraverso l'istituzione di una rappresentanza nazionale elettiva».

⁴⁵ C. Cattaneo, *Su alcuni opuscoli di F. Lassalle*, in *Carlo Cattaneo. Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Galasso, cit., 178, che peraltro non si sofferma sugli aspetti legati ai diversi procedimenti di revisione costituzionale (dall'immodificabilità assoluta del testo costituzionale alla revisione con maggioranze qualificate, sino alla revisione mediante l'istituzione di un'Assemblea *ad hoc*), che possono interessare astrattamente una costituzione, e che sono presi in esame invece da Lassalle (cfr. F. Lassalle, *Delle costituzioni*, cit., 5). Va notato anche che la Costituzione prussiana, da cui prendevano spunto le osservazioni di Lassalle e poi di Cattaneo, stabiliva (all'art. 107), che «la costituzione potrà essere modificata per le vie legislative ordinarie. A quest'effetto, basterà che in ciascuna camera vi sia la consueta maggioranza assoluta di voti, in due votazioni, fra le quali dovrà interpersi lo spazio di venti giorni almeno». Anche lo Statuto Albertino, piuttosto in viso, come si vedrà a Cattaneo, nella sua premessa, si auto qualificava «Legge fondamentale, perpetua e irrevocabile della Monarchia», senza prevedere però un procedimento *ad hoc* per la sua revisione, e rientrando quindi nella grande famiglia delle costituzioni flessibili.

⁴⁶ «Se il Re ha l'esercito e i cannoni, e non li vuole cedere, il Re debbe entrare per necessità a far parte della nuova costituzione»; «anche la grande possidenza (in Prussia) avrà la sua parte nella costituzione»; «i filatori di cotone, i padroni di ferrovie, di miniere, di fucine ed altri che forniscono il pane a migliaia di famiglie, se nella nuova costituzione venissero trascurati, potrebbero darsi parola un giorno di mandar sul selciato tutta quella gente a far chiasso. Anch'essi dunque sono un pezzo della costituzione»: così C. Cattaneo, *Su alcuni opuscoli di F. Lassalle*, in *Carlo Cattaneo. Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Galasso, cit., 178 e 179.

⁴⁷ C. Cattaneo, *Su alcuni opuscoli di F. Lassalle*, in *Carlo Cattaneo. Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Galasso, cit., 179.

⁴⁸ Su questo punto, nel quale Cattaneo riprende a mani basse quanto sostenuto ripetutamente da Lassalle e che può condensarsi nel passo che si riporta («Le questioni costituzionali non sono originariamente questioni di diritto ma questioni di forza; la costituzione reale d'un paese consiste soltanto nei rapporti effettivi delle forze in esso operanti»: cfr. F. Lassalle, *Delle costituzioni*, cit., 22), v. anche G. Armani, *Cattaneo e la cultura giuridica nel «Politecnico»*, cit., 133, che parla però di rapporti tra la costituzione formale e la costituzione reale.

«Una costituzione scritta si fa in tre giorni⁴⁹; è l'ultima delle cose necessarie; la prima è d'impadronirsi della parte esecutiva, di trasformare di pianta tutti i rapporti di forza pubblica, sicché non si possa più far violenza alla nazione. La nuova costituzione scritta differì poco da quella che l'assemblea stessa avrebbe votata, senonché l'autorità che la dettò era vittoriosa; e colle forze raccolte in sua mano poteva contraddire impunemente a tutto ciò che la sua carta diceva. Potè in fatti promulgare la legge elettorale delle tre classi; potè colla camera in tal modo costrutta sventare altri articoli della costituzione; ogni anno vi arreca qualche mutilazione novella. Così debb'essere quando alle parole non corrisponde il bilancio delle forze legalmente costituite. Non si tratta di proclamare un diritto, ma di sancire il modo di farlo valere»⁵⁰.

Rispetto a queste generali caratteristiche dei testi costituzionali, che Cattaneo annota a margine del saggio di Lassalle, è interessante considerare poi il suo giudizio complessivo sullo Statuto Albertino che diventerà, nonostante Cattaneo, la prima Costituzione del Regno d'Italia.

Si può supporre, in proposito, che il forte astio di Cattaneo verso Carlo Alberto e la monarchia sabauda⁵¹, sintetizzato, tra le tante, nella frase ad effetto «Viva il Piemonte e infamia a Carlo Alberto»⁵², sia venuto a ripercuotersi negativamente sull'idea di Cattaneo dello Statuto Albertino.

In quest'ottica, è utile provare a comporre insieme i frammenti che proprio nel saggio *Dell'insurrezione di Milano* vengono fuori qua e là: così, nel contesto della descrizione degli eventi italiani precedenti al 1848, Cattaneo sottolinea che tra i membri dell'*élite* politica milanese «venivano già mostrandosi vaghi d'una libera costituzione, giusta la moda che per ogni cosa veniva allora d'Inghilterra⁵³, visto che «il governo parlamentare⁵⁴, propagatosi in molte regioni d'Europa, riverberava d'ogni parte la sua luce sull'Italia, condannata da uno strano e iniquo privilegio alle tenebre e al

⁴⁹ Invero, quest'opinione di Cattaneo pare abbastanza discutibile, anche volendola riferire soltanto alle costituzioni ottriate, come lo Statuto Albertino di cui si viene a parlare nel testo.

⁵⁰ C. Cattaneo, *Su alcuni opuscoli di F. Lassalle*, in *Carlo Cattaneo. Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Galasso, cit., 183-184. Quest'approccio di Cattaneo si trovava già nella *Circolare agli amici*, del maggio-giugno 1848, citata da D. Veneruso, *Carlo Cattaneo e la mancata affermazione del modello federalistico nell'Europa dell'Ottocento*, in *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, a cura di D. Preda e C. Rognoni Vercelli, cit., 111, nota 26: «Una costituzione può sempre essere o mutilata da chi la promulga per sua autorità o ripudiata da chi l'accettò per forza». Così ragionando, evidentemente, però sembra sfumare il principio della rigidità della costituzione, di cui si diceva poco sopra.

⁵¹ Su questo punto vedi, per esempio, W. Barberis, *Introduzione a Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., IX: «agli occhi di Cattaneo, più di ogni altro, il simbolo della più nefasta prospettiva politica e statale era Carlo Alberto di Savoia Carignano»; questo spiega perché, durante le gloriose giornate milanesi, egli mostrò «una recisa opposizione a qualunque atteggiamento di simpatia o di cedimento nei confronti del Piemonte sabauda» (pag. IX), come facevano invece i suoi compagni di lotta nelle giornate della liberazione di Milano.

⁵² C. Cattaneo, *Dell'insurrezione di Milano*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 89.

⁵³ C. Cattaneo, *Dell'insurrezione di Milano*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 50.

⁵⁴ Si noti l'uso del tutto improprio dell'espressione governo parlamentare, in vece di monarchia costituzionale o governo costituzionale puro o monarchia limitata. Del resto, come nota E. Rotelli, *Il federalismo postunitario di Carlo Cattaneo*, cit., 538, «la "monarchia costituzionale" di Vittorio Emanuele II, come la formula dei plebisciti stessi la definiva, non era, quanto a requisiti dell'epoca, una monarchia parlamentare». E' vero anche, però, che alla fine proprio sotto Vittorio Emanuele II il regime parlamentare si affermò definitivamente, attraverso una prassi costituzionale non sempre limpida, in quanto «il problema della genesi della questione di fiducia, o meglio del rapporto di interdipendenza tra il potere legislativo e quello esecutivo, che era destinato a caratterizzare in modo definitivo in senso parlamentare il regime statutario, appare estremamente complesso» (così C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., 50).

silenzio», anche se «per conquistare una costituzione volevasi un esercito che quei signori non avevano»⁵⁵.

E proseguendo, tra i diversi Stati d'Italia, «tutti ancora principeschi, e solo da qualche settimana raffazzonati a costituzione»⁵⁶, Cattaneo racconta come si arriva alla concessione dello Statuto. «Carlo Alberto, per farsi accettare a Milano, aveva finalmente nell'8 di febbraio promesso a' suoi popoli un patto costituzionale. Aveva già errato egli nel lasciare che il re di Napoli lo precorresse di dieci giorni in siffatta concessione»⁵⁷. Ma se «per ogni detrimento che la costituzione potesse apportare ai privilegi dei cortigiani piemontesi, la conquista medesima della Lombardia doveva fornire abbondevole risarcimento e lucro»⁵⁸, non bastò uno Statuto *octroyé* per tramutare in poche settimane d'assoluto a costituzionale il governo sabauda, visto che «la casa di Savoia, anziché costituzionale, era assoluta anche più della casa d'Austria; e in fatto di religione professava una inquisitoria ignoranza»⁵⁹.

Del resto, Cattaneo insiste anche sulla grande ritrosia di Carlo Alberto nel concedere lo Statuto: egli, «che aveva punito con *dodici anni di carcere un evviva all'Italia*, e che pochi mesi addietro derideva nel suo Cesare Balbo certe velleità costituzionali, fu costretto, dopo vane riluttanze, a cedere ai prudenti consigli britannici e *farsi dimandare* in fretta dal municipio di Torino quello Statuto in cui li adulatori dell'*Opinione* e del *Risorgimento* raffigurarono poi le tracce di 18 anni di sapienza e di meditazione. E si preparava al doloroso passo di sottoscrivere lo Statuto, come altri si sarebbe preparato alla morte»⁶⁰.

Vedremo subito se la scarsa considerazione mostrata da Cattaneo verso colui che diede lo Statuto al Piemonte e verso le stesse modalità con cui lo Statuto venne concesso dall'alto, come del resto tutti i testi costituzionali del periodo, verrà a riverberarsi anche sul suo contenuto, sulle istituzioni statutarie e sulle disposizioni delle leggi di attuazione dello Statuto, rispetto in particolare al tentativo di trovare nel pensiero del nostro Autore tracce della nozione più autentica del costituzionalismo.

⁵⁵ C. Cattaneo, *Dell'insurrezione di Milano*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 53 e 51.

⁵⁶ C. Cattaneo, *Dell'insurrezione di Milano*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 60-61.

⁵⁷ C. Cattaneo, *Dell'insurrezione di Milano*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 88.

⁵⁸ C. Cattaneo, *Dell'insurrezione di Milano*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 88-89.

⁵⁹ C. Cattaneo, *Dell'insurrezione di Milano*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 94 e 51. Vedi anche il passo nelle *Considerazioni [sulle cose d'Italia nel 1848]*, riportato pure nella silloge più volte citata *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 156, in cui Cattaneo dice che «appariva chiaro che la vetusta monarchia non poteva rigenerarsi (...) anche sotto il belletto costituzionale» e, in polemica con Mazzini, che aveva rinunciato alla difesa a oltranza della prospettiva repubblicana, per garantire l'unificazione nazionale, sotto la casa Savoia, definisce il Regno di Sardegna come quello «il quale si vantava d'esser composto d'un re che *comanda*, d'una nobiltà che *governa*, e d'un popolo che *obedisce*» (pag. 155, corsivo dell'A.).

⁶⁰ C. Cattaneo, *Considerazioni [sulle cose d'Italia nel 1848]*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 137-138, corsivo dell'A. Vedi anche pag. 150, corsivo dell'A.: «Quando giunse fulmineo l'annuncio che il Borbone vinto in Sicilia era vinto senza sangue anche a Napoli e giurava patti al popolo, C. Alberto, consigliato anche dall'Inghilterra, promise in fretta anch'egli il suo Statuto. Promise farsi re di *ciudadini*; ma voleva restare re di *gesuiti*; epperò li lasciava tranquilli nei loro nidi; e pasceva il popolo di parole e di feste, schermendosi intanto d'armare la guardia civica».

5. Il costituzionalismo di Carlo Cattaneo. Il recepimento del principio della separazione dei poteri: separazione dei poteri in senso orizzontale e in senso verticale. Una posizione critica sulla rivoluzione francese. Il federalismo come strumento di limitazione del potere a garanzia del valore della libertà

Ora, se il costituzionalismo, come abbiamo già ricordato, ha nel suo DNA l'obiettivo di limitare e di circoscrivere il potere, in tutte le sue più sfuggenti forme, oltre che di fornire chiavi ed elementi di giustificazione-legittimazione del potere medesimo, ben si capisce come tutto l'itinerario di studioso (e di uomo) di Cattaneo abbia seguito pervicacemente una linea di pensiero (e di azione) che, nel nome del valore della libertà, il bene più grande, come già in Montesquieu, lo ha portato a ergersi sempre contro il potere (di volta in volta rappresentato dalla Francia, dall'Austria, dalla piemontesizzazione che nel Regno d'Italia era andata a realizzarsi, con l'unificazione della legislazione e del sistema amministrativo, infliggendo alla nuova Italia leggi e osservanze che non erano nemmeno le migliori nell'Italia vecchia)⁶¹.

E', in particolare, nella *Lettera a un amico siciliano* del 1860⁶² che si trova uno di quei «lampi improvvisi» che, citando Norberto Bobbio⁶³, appaiono nelle pagine di Cattaneo, capace, in massima sintesi, di condensare il senso di quanto qui si va sostenendo.

Scriva, infatti, Cattaneo: «Io non ho sperato mai nella nuda unità; per me la sola possibil forma d'unità tra liberi popoli è un patto federale. Il potere debb'essere limitato; e non può essere limitato se non dal potere».

Sembra proprio di leggere Montesquieu, nel Libro XI, Capitolo IV, dell'*Esprit des lois*: «Perché non si possa abusare del potere bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere arresti il potere»⁶⁴. Commentando questo passo, ancora Bobbio sottolineava come Cattaneo condividesse «coi pensatori liberali dell'Ottocento l'idea affascinante (...) della rivincita della società civile sullo Stato»; una rivincita che «si sarebbe dovuta attuare con la moltiplicazione degli organi di governo, con lo spezzare l'unità dello Stato monarchico in tanti frammenti di potere ricomponibili in una successiva unità più articolata, con la separazione orizzontale dei poteri, sì che ancora una volta il potere (in questo caso il potere dal basso) controllasse il potere (il potere dall'alto)»⁶⁵.

⁶¹ Questa considerazione emerge dalla lettura di vari contributi del nostro Autore, come per esempio C. Cattaneo, *Contro l'ordinamento del Regno (Prefazione a Politecnico IX)*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 220 ss.

⁶² La lettera è pubblicata in C. Cattaneo, *Scritti politici*, a cura di M. Boneschi, Le Monnier, Firenze, 1965, Volume IV, 86 ss.

⁶³ Osservava N. Bobbio, *Carlo Cattaneo e le riforme*, in *L'opera e l'eredità di Carlo Cattaneo*, a cura di C.G. Lacaia, Volume I: *L'opera*, cit., 34: «tutti gli scritti di Cattaneo sono più o meno occasionali, onde la sua filosofia è fatta di lampi improvvisi che appaiono anche nelle pagine più oscure». Questo rilievo sembra valere anche a voler considerare l'esistenza di un originale pensiero giuridico-costituzionalistico di Cattaneo.

⁶⁴ Ma una curiosa citazione di Montesquieu, da parte di Cattaneo, è in un contributo dedicato alla Cina (*La Cina antica e moderna*, in *Opere edite e inedite di Carlo Cattaneo*, raccolte e ordinate per cura di A. Bertani, *Scritti letterari, artistici e vari*, Volume III, Le Monnier, Firenze, 1883, 489), che qui si riporta: «Nell'*Esprit des Lois*, il vecchio Montesquieu fa dire ad uno degli imperatori Thang: "I nostri padri pensavano che per ogni uomo che non zappa, e per ogni donna che non fila, qualcuno nell'imperio deve patire lo fame e il freddo; e perciò fece chiudere molti conventi di Bonzi" (*Esprit des Lois*, VII, 6). Codesti bonzi sono i frati del Buddismo».

⁶⁵ N. Bobbio, *Carlo Cattaneo e le riforme*, 32 e 33.

Ora, un'osservazione che da una prima lettura almeno, anche di altri scritti di Cattaneo, sembra agevole compiere è che più che la prospettiva della separazione (o divisione) orizzontale dei poteri, all'interno delle questioni riguardanti le c.d. forme di governo, Cattaneo sia interessato al tema della separazione (o divisione) verticale dei poteri, che riguarda, invece, la forma di Stato e in modo specifico la questione del decentramento politico e amministrativo all'interno dello Stato, secondo le diverse, conosciute, classificazioni dello Stato: unitario, federale, regionale⁶⁶.

Questo rilievo, al di là della circostanza che ai tempi di Cattaneo non si fosse affermata la distinzione tra forme di governo e forme di Stato, introdotta solo negli anni Trenta del Novecento nella gius-pubblicistica italiana dagli studi di Emilio Crosa⁶⁷, si può, forse, spiegare in ragione del particolare momento storico e politico in cui Cattaneo opera.

Sia la fase di formazione dello Stato italiano, sia quella successiva all'unificazione, evidenziano, infatti, agli occhi di Cattaneo, prima di ogni altra cosa, una profonda divaricazione e un'inaccettabile difformità rispetto a come si sarebbe dovuto realizzare tutto il percorso di compimento dell'«orgoglio dell'italica nazionalità», per citare un brano del nostro Autore⁶⁸.

La stessa, già ricordata, costante, opposizione di Cattaneo verso la monarchia sabauda, ritenuta espressione dell'accentramento del potere, di un potere assoluto e «dittatorio»⁶⁹, più che portare Cattaneo a occuparsi di come lo Statuto andava a regolare i rapporti tra gli organi costituzionali del Regno (il Re, la Camera dei deputati, il Senato regio), rapporti che, partendo dal modello di una forma di governo costituzionale pura, andarono ben presto a indirizzarsi e a incanalarsi verso forme di tipo parlamentare, che certamente Cattaneo, attentissimo osservatore delle vicende politiche del tempo⁷⁰, non potè non cogliere, pur dall'esilio ticinese, lo spinse invece a puntare il suo ragionamento sulla contrapposizione tra un ordinamento giuridico che «stringe tutta l'azione legislativa in un solo

⁶⁶ Su questo punto vedi anche C.G. Lacaita, *Le vie del federalismo*, in *Carlo Cattaneo: i temi e le sfide*, a cura di A. Colombo, F. Della Peruta, C.G. Lacaita, cit., 64, che menzionando il primo scritto di Cattaneo, del 1822, nel quale già si parlava della necessità che il potere fosse limitato per garantire la libertà, sostiene che secondo Cattaneo «solo il sistema federale è in grado di dividerlo sia orizzontalmente, secondo il principio costituzionale classico, sia verticalmente, articolando e distribuendo la sovranità ai vari livelli dell'organizzazione politica, da quello locale a quello nazionale a quello continentale, secondo il modello americano di una democrazia organizzata su larga scala».

⁶⁷ Su questo punto vedi in particolare G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1989, XIV, 5.

⁶⁸ Da *Corollari*, reperibile anche in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 115.

⁶⁹ Vedi l'inizio della *Lettera prima* dello scritto *Sulla legge comunale e provinciale* del 1864, reperibile anche in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 229.

⁷⁰ Come lo dimostrano, per esempio, due lettere alla *Gazzetta di Milano* del 6 e 24 aprile 1867, in cui Cattaneo attacca duramente il decreto Ricàoli, che aveva introdotto la funzione di coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri, parlando addirittura di un colpo di Stato. Ma, a conferma di quanto si è sostenuto nel testo, la contestazione di Cattaneo, piuttosto che muoversi verso il rafforzamento del potere del Presidente del Consiglio, che rischiava di diventare molto più che un *primus inter pares*, sostenne che «le persone dei singoli ministri potevano rappresentare, con una certa parità di poteri e di responsabilità, le singole parti contraenti, che costituiscono lo Stato», come se il governo statutario fosse costituito sulla base di una rappresentanza di tipo territoriale, secondo quanto avveniva nel Consiglio federale svizzero, ai tempi di Cattaneo (ma in modo assai più sfumato in momenti successivi della storia della confederazione elvetica, per l'imporsi, negli anni Cinquanta del Novecento, della c.d. formula magica, basata piuttosto su una ripartizione politico-partitica dei membri del Consiglio federale). Tutta la vicenda è descritta da E. Rotelli, *Il federalismo postunitario di Carlo Cattaneo*, cit., 539, da cui anche le citazioni.

Parlamento»⁷¹, che non potrà efficacemente «provvedere a tutte le necessità legislative dei singoli Stati»⁷², e il diritto federale, proprio di Paesi come la Svizzera e gli Stati Uniti d'America, dove ogni Stato rimane sovrano e libero in sé, non potendosi «conservare la libertà se il popolo non vi tien le mani sopra»⁷³.

Da una parte, i principi dell'egemonia, della preminenza, della gelosia, tra le parti (gli Stati), dall'altra i principi della federazione, dell'eguaglianza, dell'emulazione tra i medesimi⁷⁴.

Proprio la lettura da parte di Cattaneo dell'esperienza statunitense conferma in pieno quanto si è venuto a sostenere.

Uno studioso dei nostri giorni (ma già del Novecento) della Costituzione americana, infatti, guarda a due profili fondamentali, quello dell'assetto federale dello Stato, preso in esame anche da Cattaneo, e quello della forma di governo c.d. presidenziale, trascurata invece dal nostro Autore.

D'altra parte, quando Cattaneo legge di cose americane, forse anche filtrate attraverso Tocqueville, e benché si sia sostenuto molto autorevolmente che il nostro Autore non avrebbe mai studiato in modo specifico il sistema politico americano⁷⁵, la rigida separazione dei poteri, tipica dell'assetto del governo statunitense, non ha ancora fatto emergere la preminenza del Presidente, come avverrà nel Novecento, dopo i due conflitti mondiali.

Nel 1868, un anno prima della morte di Cattaneo, la Camera dei rappresentanti americana mette in stato d'accusa, con una procedura di *impeachment* il Presidente Andrew Johnson: ma in Senato non si trovò la maggioranza dei due terzi, necessaria per destituire il Presidente. In quel caso, un istituto nato nel diritto anglosassone per far valere una responsabilità di tipo penale, per tradimento, corruzione e altro grave delitto contro la cosa pubblica, era stato utilizzato impropriamente per contestare una responsabilità politica del Presidente⁷⁶; se quell'*impeachment* fosse stato approvato dal Senato, probabilmente la forma di governo statunitense avrebbe preso una diversa strada, forse, in parte, quella auspicata ancora nel 1885 da Woodrow Wilson, che poi sarebbe diventato Presidente (dal 1913 al

⁷¹ Da *Contro l'ordinamento del Regno (Prefazione a Politecnico IX)*, reperibile anche in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 221.

⁷² Cattaneo parla in proposito di un «colossale monumento di impotenza»: in *La riforma legislativa*, reperibile anche in *Carlo Cattaneo. Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Galasso, cit., 171.

⁷³ Da *Corollarii*, reperibile anche in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 115; ma questa citazione, ripresa da Machiavelli, è anche in *Considerazioni [sulle cose d'Italia del 1848]*, pubblicato nella medesima raccolta di scritti, 154.

⁷⁴ Vedi *Il diritto federale*, reperibile anche in *Carlo Cattaneo. Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Galasso, cit., 160: «In cinquecento e più anni, dacché fu proferito il giuramento del Grütli, mai Svitto non pensò a dolersi che Untervaldo e Uri volessero essere, al pari di lui, padroni in casa loro. Mai la vasta Virginia e la Pensilvania non insidiarono per amore di maggior concordia gli Stati, venti o trenta o cinquanta volte men vasti, di Rhode Island e di Delaware».

⁷⁵ Così N. Bobbio, *Introduzione*, in *C. Cattaneo, Stati Uniti d'Italia*, Chiantore, Torino, 1945, 49, ripreso ora da F. Sabetti, *Cattaneo e il modello americano: per una scienza politica nuova*, in *Carlo Cattaneo: i temi e le sfide*, a cura di A. Colombo, F. Della Peruta, C.G. Lacaia, cit., 345. Invero, nel passo citato, il grande filosofo torinese, riferendosi anche al modello della Svizzera, evocato spesso da Cattaneo, ritiene in realtà che manchi, «nei pochi scritti del Cattaneo in cui del problema federalistico si parla di proposito, una determinazione della federazione dal punto di vista giuridico e amministrativo», in quanto il federalismo in Cattaneo non fu mai «oggetto di studio rigoroso nelle sue ragioni storiche, nelle sue istituzioni e nel suo possibile trapiantamento» e il nostro Autore, in fondo, «si limitò a invocarlo come un rimedio miracoloso o a propugnarlo come un programma d'azione».

⁷⁶ Vedi C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, CEDAM, Padova, 1973, 308.

1921), scrivendo un importante contributo che si intitolava non a caso *Congressional Government: a Study in American politics*.

Agli occhi di Cattaneo quindi le vicende statunitensi sono solo vicende che riguardano la prospettiva federalistica, perché gli Stati Uniti d'America e la Svizzera, dove Cattaneo trascorse vent'anni della sua vita, gli apparivano come i soli Paesi nei quali «ogni singolo popolo tenne ferma in pugno la sua padronanza» e «la libertà, dopo un primo acquisto, non andò più perduta»⁷⁷.

L'insistenza continua da parte di Cattaneo sul tema del federalismo, già da quando, con un giudizio positivo sull'Austria guidata dall'imperatrice Maria Teresa, rilevava che essa «non poteva (...), per natura delle cose, essere altro che una federazione di regni»⁷⁸, può allora essere vista, appunto, nella sincera convinzione dell'Autore lombardo di formulare congegni che limitano il potere e il suo esercizio. Per questo può parlarsi di un costituzionalismo⁷⁹ di Cattaneo, che oggi può tornare di estrema utilità anche come riferimento teorico della garanzia del pluralismo⁸⁰, anche se poi, non sempre, le sue opinioni nei confronti della Rivoluzione francese, e di riflesso verso la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, matrice storica fondamentale dell'idea stessa del costituzionalismo, paiono del tutto favorevoli⁸¹.

⁷⁷ Vedi *Il diritto federale*, reperibile anche in *Carlo Cattaneo. Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Galasso, cit., 157.

⁷⁸ *Dell'insurrezione di Milano*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 49.

⁷⁹ Rispetto alla seconda variante del costituzionalismo, quella che punta sul profilo della legittimazione del potere, può bastare, in una prima ricognizione, quanto osservato da L. Mannori, *Per uno studio su Romagnosi giurpubblicista*, cit., 692-693, 693 e 694, corsivo dell'A., a proposito di Romagnosi, ma estensibile, come si dirà a Cattaneo: l'idea fondamentale su cui si basa lo Stato uscito dalla rivoluzione francese, e il pensiero di autori come Rousseau, «è quella della legittimità del potere, che prelude logicamente al formalismo legislativo e al positivismo giuridico, identificando senza residui la volontà politicamente "buona" con quella legittimamente manifestata, e, sulla base di questa presunzione assoluta, facendo coincidere tutto il diritto con la volontà formale del legislatore». Per Romagnosi, invece, «ciò che conta è ubbidire a una norma oggettivamente giusta, cioè conforme ai rapporti della natura», e il profilo rilevante è quello «della bontà effettiva della norma». E, continua Mannori, «è forse, nel focalizzare questi aspetti, che può meglio risaltare il debito intellettuale di Cattaneo nei confronti del maestro».

⁸⁰ Per questo spunto sono debitore di un suggerimento di Cesare Pinelli, il quale, del resto, nel contributo *L'incivilimento degli italiani e la Costituzione della Repubblica*, cit., 37, richiamando in particolare la già menzionata nozione di incivilimento, sostiene che «Incivilimento è per Cattaneo un'evoluzione della convivenza guidata da una sempre più raffinata organizzazione consociativa, anziché dalla lotta per l'esistenza con l'eliminazione dei meno adatti (...). Incivilimento indica, inoltre, un processo permanente, non limitato a una società che da barbara diventa civile, ma esteso a una civile che può tornare a imbarbarirsi anche quando sia stata modernizzata o si senta moderna. In un democrazia pluralista un compito del genere non può essere affidato in esclusiva a un soggetto (sia esso lo Stato, i partiti, una singola istituzione), e non può essere diretto nemmeno dalla costituzione, come se questa fosse un piano di sviluppo. E' necessariamente affidato, quel compito, a tanti fattori, non predeterminabili in anticipo».

⁸¹ Così (vedi in particolare la parte finale dei *Corollarij*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 126), da un lato si sostiene che le nazioni europee devono congiungersi «non coll'unità materiale del dominio, ma col principio morale dell'eguaglianza e della libertà. La Francia già da sessanta anni scrisse questa verità nei *Diritti dell'Uomo*. E le nazioni ora sono mature perché la parola s'incarna nel fatto», ma, dall'altro (vedi in particolare le *Notizie naturali e civili su la Lombardia*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 32), si afferma che «la Francia s'inebriava indarno dei nuovi pensieri, e annunciava all'Europa un'era nuova, che poi non riesciva a compiere se non attraverso al più sanguinoso sovvertimento». E ancora, in altro contesto, si dice che la rivoluzione francese «non seppe uscire dalla tradizione dei secoli e dalla sua fede nell'onnipotenza dei governanti. Ai mandatari dei re succedettero i mandatari della nazione. Il furor della disciplina fece obliare la libertà. Il popolo ebbe la terra. Ma non ebbe il comune» (da *Sulla legge comunale e provinciale*, in *Carlo Cattaneo. Antologia degli scritti politici*, a cura di G. Galasso, cit., 203).

Secondo C.G. Lacaïta, *Le vie del federalismo*, cit., 60, «per Cattaneo, la grande nazione transalpina che pure aveva contribuito tanto all'incivilimento europeo, scardinando il vecchio assetto d'antico regime e procedendo sul terreno della libertà, dei diritti, dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, della funzione pubblica e dell'amministrazione statale laica, non si era mai riscattata dall'onnipotenza governativa. La stessa rivoluzione per difendersi dai suoi nemici aveva rafforzato il centralismo e dato un'interpretazione autoritaria alla volontà generale». Per D. Veneruso, *Carlo Cattaneo e la mancata affermazione del modello federalistico nell'Europa dell'Ottocento*, cit., 100 e 119 ss., vi è un'avversione di Cattaneo nei confronti di un'interpretazione giacobina della rivoluzione francese, «erede di secoli di assolutismo», interpretazione giacobina che sarebbe stata ripresa per esempio da Mazzini, sposando invece la versione girondina della medesima rivoluzione, «che aveva trovato la sua realizzazione fuori d'Europa, vale a dire in America», ma anche nella Confederazione elvetica. Eppure Palmiro Togliatti nel 1933, in una lettera a Luigi Longo, sosteneva che «Cattaneo è il solo degli scrittori politici del Risorgimento

Così è quando Cattaneo, nella critica feroce nei confronti delle leggi di unificazione amministrativa, che tra l'altro vedevano il Piemonte «inferiore in diritto penale alla Toscana, in diritto civile a Parma, in ordini comunali alla Lombardia», contesta che «ogni cosa ragionevole debba piovere sull'armento dei popoli da un unico Olimpo, giù giù fino alla nomina del sindaco dei villaggi di cento anime»⁸²; oppure nel momento in cui, richiamando la già citata, conosciutissima, frase «la libertà è una pianta di molte radici», afferma che «i molteplici consigli legislativi, e i loro consensi e dissensi, e i poteri amministrativi di molte e varie origini, sono condizioni necessarie di libertà»⁸³.

Sul federalismo di Cattaneo, sul quale altri prima di me, anche nel Convegno odierno, hanno tracciato approfondite considerazioni⁸⁴, va svolta qui una breve riflessione, proprio nell'ottica dei problemi che il federalismo pone al diritto costituzionale.

Quando Cattaneo parla delle «republichette», derise dal Gioberti, e del «republicone»⁸⁵, ovvero quando parla di Stati da unire in una federazione (e poi, con qualche maggior ritrosia, “si accontenta” di parlare di regioni, ritenute un vocabolo «poco felice»⁸⁶), finanche quando parla, più realisticamente, di Regni uniti (in una lettera a Francesco Crispi del 1860⁸⁷), egli esprime nel modo più autentico la sua consonanza con almeno un modello storico di federalismo, quello federalista liberale, che, infatti, «presuppone una unione con un governo centrale e una serie di ampiamente autonomi governi periferici»⁸⁸, sia vagheggiando una federazione degli Stati italiani, sia gli Stati Uniti d'Europa.

Ma, quando tutto il discorso federalista di Cattaneo si rivolge alle comunità locali, incentrandosi prevalentemente sui Comuni, su un autogoverno esclusivamente locale, forse Cattaneo è in realtà un po' meno federalista⁸⁹, almeno se confrontato con i modelli di Stato federale esistenti, perché

che ha in sé qualcosa di giacobino», avendo «una visione non reazionaria dei rapporti tra la città e la campagna», in grado di concepire «la necessità della distruzione radicale del feudalesimo attraverso una mobilitazione delle masse campagnole» (cfr. P. Togliatti, *Lettera a Luigi Longo*, 24 maggio 1933, in *Opere*, a cura di E. Ragionieri, Editori Riuniti, Roma, 1973, Volume III, parte I, 1929-1935, p. CLXVII, dell'Introduzione).

⁸² *Contro l'ordinamento del Regno (Prefazione a Politecnico IX)*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 221 e 224.

⁸³ *Contro l'ordinamento del Regno (Prefazione a Politecnico IX)*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 226.

⁸⁴ Il riferimento corre in particolare alle due relazioni di A. Colombo, *A proposito del Continente Carlo Cattaneo*, e di E.A. Albertoni, *Carlo Cattaneo tra federalismo e confederalismo*, presentate al Convegno *La causa dei lumi e della libertà. Carlo Cattaneo: un pensiero attuale*, cit.

⁸⁵ In *Considerazioni [sulle cose d'Italia del 1848]*, in *Carlo Cattaneo. Una teoria della libertà. Scritti politici e federalisti*, a cura di W. Barberis, cit., 154-155, corsivo dell'A., con un passo in parte già citato: «Insegnò Machiavelli che un popolo, per conservare la libertà, deve *tenervi sopra le mani*. Ora, per tenervi sopra le mani, *ogni popolo deve tenersi in casa sua la sua libertà*. E poiché, grazie a Dio, la lingua nostra non ha solo i *diminutivi*, diremo che quanto meno grandi e meno ambiziose saranno di tal modo le *republichette*, tanto più saldo e forte sarà il *republicone*, foss'egli pur vasto, non solo quanto l'Italia, ma quanto l'immensa America».

⁸⁶ F. Della Peruta, *Carlo Cattaneo e il federalismo*, in *Carlo Cattaneo: i temi e le sfide*, a cura di A. Colombo, F. Della Peruta, C.G. Lacaita, cit., 33.

⁸⁷ F. Della Peruta, *Carlo Cattaneo e il federalismo*, cit., 31.

⁸⁸ Cfr. G. Bognetti, *Il federalismo di Carlo Cattaneo nell'Italia di ieri e in quella di oggi*, cit., 1. Meno agevole, come nota ancora Bognetti (pag. 7 e 8), è trovare invece dei punti di incontro di Cattaneo con un altro modello di federalismo, quello di matrice sociale del Novecento, che tra l'altro in tutti i momenti di crisi economica, come quello che oggi si sta vivendo, porta a un fortissimo accentramento del potere e a uno spostamento difficilmente reversibile del baricentro del potere medesimo, anche in Paesi come la Svizzera o gli Stati Uniti d'America, dagli Stati, Cantoni o *Länder*, al centro del sistema politico, la Federazione, il governo federale, il *Bund*.

⁸⁹ Per una diversa ricostruzione v. però E. Rotelli, *Il federalismo postunitario di Carlo Cattaneo*, cit., 533 e 529 ss.; ma che il federalismo di Cattaneo non possa ridursi «alla teorica del libero auto-governo repubblicano, con venature di un municipalismo adeguato alle “piccole patrie”», è segnalato anche da L. Zanzi, *Cattaneo: il federalismo dinanzi alla storia*, in *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, a cura di D. Preda e C. Rognoni Vercelli, cit., 62.

autogoverno locale, a tutti i livelli dell'ordinamento, e federalismo non sono proprio la stessa identica cosa.

Questo rilievo, solo apparentemente di provocazione, permette anche di compiere qualche osservazione comparativa con un Paese come l'Italia che non è ancora uno Stato federale, anche dopo la riforma del Titolo V del 2001 e la sua implementazione, con la legge n. 42 del 2009, sul c.d. federalismo fiscale, e i numerosi decreti legislativi di attuazione di quest'ultima.

L'esistenza, infatti, in uno Stato come il nostro di un doppio livello di decentramento politico (quello regionale, e quello comunale, a tacere di quello provinciale) è da sempre una complicazione, un «eterno irrisolto nodo di Gordio tra regionalismo e municipalismo», si è scritto⁹⁰; nelle esperienze più genuinamente federaliste l'esistenza di questo tratto, che in Italia trova un riconoscimento costituzionale a partire dall'art. 5 Cost. e poi dall'art. 114, è decisamente meno marcato.

Insistere troppo sul ruolo del Comune, come fa Cattaneo, del tutto comprensibilmente, anche per difendere quella libertà di cui abbiamo ripetutamente parlato, contro una legge comunale e provinciale, quella piemontese, estesa a tutto il Regno d'Italia, che ben poco spazio lasciava allo svolgersi di quella che oggi, con la terminologia della Costituzione repubblicana, chiamiamo l'autonomia politica degli enti locali territoriali, può comportare il rischio di un qualche scivolamento eccessivo verso un federalismo municipale, che forse non è l'espressione più schietta del federalismo.

Senza dimenticare, inoltre, come autorevolmente segnalato⁹¹, che il tipo di governo locale che Cattaneo più teneva in considerazione, quello lombardo del periodo teresiano, da lui tanto apprezzato e valorizzato, anche «al di là dei suoi pregi effettivi», lo aveva condotto a mitizzare «un modello ideale che non aveva trovato piena rispondenza nella realtà quotidiana».

6. Qualche conclusione

Quello che si è cercato di tracciare con la relazione che ora volge al termine è solo un primo, probabilmente, non definitivo, itinerario del «pensiero costituzionalistico» di Carlo Cattaneo, che potrà completarsi solo con una lettura integrale dell'opera del nostro Autore, e con un'ulteriore riflessione su altri argomenti qui maggiormente trascurati (come la questione del suffragio universale, quella del rapporto tra libertà e uguaglianza, quella del riconoscimento accanto all'uguaglianza in senso formale anche di germi di uguaglianza in senso sostanziale⁹²).

⁹⁰ R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2012, 8.

⁹¹ F. Della Peruta, *Carlo Cattaneo e il federalismo*, cit., 36.

⁹² Su questo profilo ha insistito in particolare C.G. Lacaïta, *Modernità, scienza e democrazia in Carlo Cattaneo*, nel Convegno di cui si pubblicano ora gli *Atti*. Cfr. anche G. Armani, *Cattaneo e la cultura giuridica nel «Politecnico»*, cit., 133, nonché già G. Galasso, *La «sfortuna» di*

Peraltro, ciò che si era intuito, introducendo il tema, di un Cattaneo che, a differenza di Romagnosi, non potrebbe essere considerato né un costituzionalista, né un amministrativista, è stato confermato ampiamente nello svolgersi della relazione.

Eppure, forse, più del suo maestro, Cattaneo è riuscito ad attraversare, anche con il suo spirito fortemente polemico e pur da una posizione assolutamente perdente, rispetto all'evoluzione avuta dall'ordinamento statale del periodo statutario, un tratto assai lungo della storia di questo Paese, che lo colloca idealmente accanto ad altri grandi personaggi del Risorgimento, politici, uomini d'azione, grandi pensatori.

Piace concludere, allora, tornando a uno degli oggetti delle mie riflessioni, la costituzione, questa volta con la «C» maiuscola, la nostra Costituzione repubblicana, apparentemente tanto lontana dai tempi di Cattaneo, e con una citazione di Piero Calamandrei, ripresa da un suo notissimo intervento fatto nel 1955, qualche anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che ben segnala, anche, l'esistenza di «una sorta di compenetrazione di istanze, di valori, di ideali»⁹³, tra Risorgimento e Resistenza, tra Risorgimento nazionale e guerra di liberazione nazionale.

Il grande fiorentino suggeriva di ascoltare, negli articoli della Costituzione, «le voci familiari, auguste e venerande, del nostro Risorgimento. La Repubblica dell'art. 1, la Repubblica pacifica dell'art. 11 che “ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli”, è Giuseppe Mazzini; lo “spirito democratico” che, secondo l'art. 52, deve presiedere alla ricostruzione dell'esercito, è Giuseppe Garibaldi. Nell'art. 8, che proclama tutte le confessioni religiose “ugualmente libere dinanzi alla legge”, par di riconoscere la voce di Camillo Cavour; dall'art. 27, che abolisce la pena di morte, parla Cesare Beccaria; dall'art. 115, che riconosce l'autonomia regionale, riecheggia dopo un secolo il monito di Carlo Cattaneo: “bisogna che le Regioni si sveglino alla vita pubblica”...»⁹⁴.

Alla luce di quest'ultima citazione e nella prospettiva che si è qui privilegiata, Carlo Cattaneo appare, quindi, uno di quegli Autori da non poter trascurare, anche per la scienza del diritto costituzionale.

Cattaneo, in *Nuova Antologia, Rivista di lettere, scienze ed arti*, n. 533 (gennaio-giugno 1978), 259, che parla di un «momento democratico del pensiero sociale di Cattaneo», in cui si può rinvenire, «in ultima analisi, una serie di elementi teorici e critici, se non proprio un'organica e unitaria filosofia, della democrazia come partecipazione etico-politica, come struttura istituzionale e sociale e come realtà pluralistica».

⁹³ Così C. De Fiore, *Le idee costituzionali della nazione tra primo e secondo Risorgimento*, in www.constituzionalismo.it, 10 marzo 2011, 7.

⁹⁴ P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, Giuffrè, Milano, 2000, 132.