



Giuseppe de Vergottini*

Il ruolo della Costituzione nel processo storico risorgimentale**

SOMMARIO: 1. Costituzione, nazione, unificazione. – 2. Il richiamo ai modelli. – 3. Monarchia costituzionale e quindi costituzionale. – 4. Dalla monarchia costituzionale pura a quella parlamentare o pseudo parlamentare. – 5. Verso una riflessione conclusiva.

Lo studio di Franco Scoca sul ruolo della costituzione nel processo storico risorgimentale costituisce un incoraggiamento per una aggiornata attenzione degli storici e dei costituzionalisti verso un periodo cruciale per l'affermarsi della monarchia costituzionale e quindi di un ordinamento caratterizzato dalla forma di governo parlamentare in Italia. Molteplici sono gli spunti di riflessione che questo lavoro sollecita. Direi, per iniziare, che colpisce la solida costruzione del percorso storico, con una attenta periodizzazione che investe lo sviluppo costituzionale nelle diverse parti del territorio italiano inizialmente articolato sulle sue molteplici sovranità da nord a sud della penisola. Colpisce il lettore la cura con cui Scoca raccoglie e analizza il dato storico, sempre attento a valorizzare il portato documentale, esaminando fonti normative e resoconti dei dibattiti parlamentari, unendo una attenta ricostruzione delle opinioni dottrinali coeve ai fatti considerati.

1. Costituzione, nazione, unificazione.

Al centro della ricerca storica sta il rapporto fra la costituzione e il progredire del processo di unificazione italiana. Molteplici fattori vengono correlati alla costituzione come elemento di coesione per le popolazioni degli stati italiani del tempo. Viene ricordata la progressiva incalzante presa di coscienza della componente nazionale come identità di valori improntati a

* Professore emerito di Diritto Costituzionale – Alma Mater, Università di Bologna.

** Contributo redatto in occasione del Convegno *Il lascito del costituzionalismo risorgimentale nella giuspubblicistica contemporanea*, svoltosi il 15 dicembre 2022 presso l'Istituto Storico Austriaco di Roma, nell'ambito del quale è stato presentato il libro di Franco Gaetano Scoca, *Risorgimento e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2021.

una comune storia, cultura, lingua, religione. Emerge quindi la intima relazione fra nazione e costituzione. L'affermarsi di questa consapevolezza nei diversi stati territoriali finirà per poi concentrarsi nel ruolo unificante del Piemonte sabauda.

Dal punto di vista contingente vanno ricordate almeno due circostanze che hanno facilitato o addirittura giustificato il successo della unificazione: l'aver mantenuto in vigore lo Statuto e l'aver assunto un ruolo leader nella promozione dell'indipendenza per contrastare la prepotenza asburgica.

Come Scoca sottolinea, il ruolo unificatore della componente sabauda fu conseguenza della manifestazione di coerenza della dinastia nel mantenere lo Statuto dando dimostrazione di porsi come unico attendibile riferimento alla volontà di mantenere salda la costituzione e le sue garanzie a differenza della generalizzata revoca delle costituzioni degli altri stati italiani nel drammatico tornante del 1848. L'altro fattore di coesione che ha rafforzato la fiducia degli italiani in contrasto con la politica degli altri stati territoriali è data dal manifestarsi di un impegno determinato nel contrasto al dominio austriaco, impegno realizzatosi con le guerre di indipendenza.

2. Il richiamo ai modelli.

Dalla ricostruzione svolta emerge con chiarezza come la domanda di costituzione investiva tutti i diversi stati territoriali della penisola. Chi domandava la costituzione, come Franco Scoca sottolinea, domandava il riconoscimento di alcune basilari libertà politiche. Risulta confermato che la domanda di costituzione tendeva alla riduzione degli spazi politici mantenuti dall'assolutismo dopo la restaurazione e le decisioni del Congresso di Vienna.

Sintomatica a questo proposito l'invocazione della costituzione di Cadice nei moti del 1821. Introdotta in modo precario in Sicilia e in Piemonte, essa prevedeva il riconoscimento dei diritti, la monarchia come garante della nazione, la separazione dei poteri, garanzie giurisdizionali. Il mito spagnolo rappresentava in quel momento storico un richiamo del tutto persuasivo.

Questa evocazione ci può condurre a riflettere su quali fossero i modelli costituzionali tenuti presenti dal movimento costituzionale. In proposito possiamo ricordare l'influenza sulle precarie costituzioni strappate ai governi italiani a cavallo del 1848 che fu svolta dalle varie esperienze del primitivo costituzionalismo liberale. Oltre alla costituzione di Cadice nel susseguirsi del tempo vanno ricordate le costituzioni francesi del 1814 e del 1830_fino a giungere alla costituzione belga del 1831 generalmente vista come il più prossimo esempio condizionante il successivo Statuto albertino. Ma sullo sfondo si profilano anche le influenze del costituzionalismo britannico specialmente per quanto riguarda la forma di governo con la valorizzazione del ruolo della assemblea rappresentativa.

La esigenza di salvaguardare il patrimonio autonomistico, prima dell'affermarsi come vincente della soluzione unitaria sotto l'egida sabauda, ha visto l'influenza tutt'altro che

marginale del modello confederale. È interessante notare che una soluzione del genere non soltanto aveva rilevanza sul territorio italiano per consentire la aggregazione fra gli stati allora presenti ma assumeva anche un interesse di rilievo per giungere ad auspicare la partecipazione alla nuova realtà statale dei territori adriatici allora sotto sovranità asburgica. Nicolò Tommaseo riferendosi alla comunanza di lingua e religione fra le città della sua Dalmazia e i territori della penisola intravedeva nella scelta federativa includente l'area dalmatica la possibile espansione di una nuova sovranità. Dava in questa direzione il suo impegno personale contribuendo al governo di Venezia e alla Repubblica romana (1848-1849). Abbandonerà in seguito il disegno federalista alla vigilia del 1861 nel momento del consolidarsi dello stato unitario sotto la guida sabauda.

3. Monarchia costituzionale e quindi parlamentare.

Uno dei fili conduttori della ricerca di Scoca riguarda il passaggio dalla monarchia costituzionale codificata formalmente nello Statuto del 1848 a una forma di discussa monarchia parlamentare.

Lo Statuto, al pari di altre costituzioni del tempo, nasceva come costituzione di una «monarchia costituzionale». Prevedeva la separazione dei poteri, la garanzia dei diritti, la religione cattolica come unica religione dello stato e la tolleranza degli altri culti. Era previsto un parlamento bicamerale, col senato di nomina regia e la camera dei deputati elettiva. Il re aveva poteri sostanziali: non solo era titolare del potere esecutivo ma concorreva a quello legislativo tramite la sanzione delle leggi e la giustizia era amministrata in suo nome. Il governo era formato da fiduciari del re inizialmente responsabili verso di lui e solo nello sviluppo consuetudinario successivo politicamente responsabili verso la camera elettiva, essendo il re politicamente irresponsabile.

4. Dalla monarchia costituzionale pura a quella parlamentare o pseudo parlamentare

Immediatamente dopo la sua entrata in vigore lo Statuto consentì una apertura verso il modello del governo parlamentare ma ciò non impedì che il ruolo della istituzione monarchica mantenesse il suo alterno peso nelle decisioni di governo.

In linea di principio si ammette solitamente che la forma di governo superasse lo schema iniziale della monarchia costituzionale e si risolvesse rapidamente in parlamentare. Infatti pur permanendo la nomina regia dei ministri si affermò in via di consuetudine il principio della fiducia data al governo dalla camera elettiva. Il potere di decisione politica passò quindi dal re al governo e quest'ultimo era posto in grado di operare con la problematica collaborazione della maggioranza parlamentare che lo avrebbe dovuto appoggiare.

Questa situazione non escludeva tuttavia la continuità di un ruolo politico primario della

monarchia in materia di affari militari e rapporti internazionali. E infatti il re mantenne costantemente il potere di nomina dei ministri della guerra, della marina, degli esteri. Per non parlare di quanto avvenuto in alcuni momenti della storia italiana che hanno visto un recupero del ruolo governante del re a scapito del governo. Questo stato di cose fu evidente in importanti circostanze. Si pensi alla decisione imposta dal re di entrare nel conflitto mondiale nel 1915.

In realtà non sussistevano i presupposti per la instaurazione di un governo parlamentare secondo il modello classico ispirato alla esperienza britannica, modello che pure esercitava la sua sicura influenza nella cultura costituzionale del tempo. Infatti non esisteva la possibilità di immaginare la costituzione di moderni gruppi politici in parlamento, prima ancora che nel Paese, tali da consentire il funzionamento bipolare del sistema politico. E in effetti non era assente la consapevolezza che soltanto una forte componente parlamentare maggioritaria intimamente legata al governo in contrapposizione a una forte opposizione parlamentare avrebbe consentito un fisiologico svolgimento del rapporto politico. Ma la situazione italiana era caratterizzata dalla assenza di partiti politici nazionali a causa della ristrettezza del suffragio legata alla lentezza del progredire della maturazione politica. La contrapposizione fra Destra e Sinistra indicava la presenza nella Camera dei Deputati di fazioni parlamentari di cui non era agevole distinguere in modo stabile i confini. E in una situazione di questo genere la maggioranza che appoggiava il governo si manifestava debole e di breve durata. Andando oltre al termine entro cui è confinata la analisi critica di Franco Scoca, dal 1861 al 1922 si contano ventisei presidenti del consiglio per un totale di sessanta gabinetti ministeriali. La successione dei governi era quasi sempre conseguenza di dimissioni provocate da crisi extraparlamentari.

Nei rapporti col parlamento in un quadro di debolezza delle fazioni parlamentari ebbe peso notevole il c.d. “partito di corte”, riunione informale di ministri e parlamentari coagulati dal proposito di appoggiare le scelte della corona.

Per questo qualcuno ha parlato di *forma di governo pseudo parlamentare*.

L’istituzione governo per tutta la durata dello Statuto, prima dell’avvento del fascismo e della trasformazione del presidente del consiglio in capo del governo, fu una istituzione debole. Tra l’altro il presidente del consiglio non era previsto nel testo formale della costituzione di allora e solo nel 1903 furono disciplinati i suoi poteri con legge ordinaria (Legge Zanardelli). Alla carenza di strumenti istituzionali si aggiungeva la debolezza politica: a causa della assenza di una sua maggioranza il presidente del consiglio si appoggiava di volta in volta alle fazioni parlamentari o al partito di corte. Dalla difficoltà di attuare il proprio indirizzo politico tramite iniziative legislative destinate a trovare l’appoggio di una maggioranza nasceva il ricorso alla decretazione governativa con forza di legge. I decreti erano deliberati dal governo e emanati dal re ed erano assai frequenti i periodi in cui la legislazione parlamentare diveniva recessiva e prevalente la decretazione governativa. Il punto di arrivo estremo della travalicazione governativa rispetto alla funzionalità del rapporto fiduciario fra governo e composite maggioranze è dato della deliberazione dei pieni poteri per la guerra nel 1848, 1859, 1866, 1915 e dal ricorso allo stato d’assedio in diverse provincie in ripetute occasioni.

5. *Verso una riflessione conclusiva.*

Franco Scoca ha ben presenti le difficoltà di funzionamento della macchina costituzionale prevista dallo Statuto e, dopo avere raggiunto l'obiettivo postosi nell'esaminare criticamente l'ordinamento costituzionale italiano ponendosi come traguardo il conseguimento della unificazione consolidatosi con la proclamazione del Regno del 1861, in realtà sposta in avanti la sua verifica critica analizzando le incongruità della forma di governo. La titolarità del potere esecutivo affidata al monarca e la mancata disciplina costituzionale dell'organo governo consentivano costanti recuperi della prerogativa regia mettendo in difficoltà il gabinetto ministeriale e il rapporto fiduciario con la maggioranza parlamentare. Lo sviluppo consuetudinario della forma di governo parlamentare si mostrava quindi frequentemente contrastato dagli interventi del re. Il "ritorno allo Statuto" veniva non soltanto evocato ma in realtà a volte si manifestava effettivo. Tutto questo però in modo non sistematico e coerente ma episodico e saltuario. Quindi una costituzione materiale non certo coerente che vedeva nella sua esperienza episodi che ricordavano l'operare del sovrano in una monarchia costituzionale e altri che indicavano lo spostamento dell'asse politico nel binomio governo/camera elettiva. E' in questo secondo ambito che dovremmo andare alla ricerca del regime effettivo delle libertà statutarie come sviluppatosi con la faticosa maturazione politica di fine ottocento e l'ampliamento progressivo del suffragio. Arriviamo quindi, inevitabilmente, a prendere atto dell'inserimento della macchina dello stato autoritario nella cornice flessibile dello Statuto per poi affacciarci alla nostra attuale Costituzione.

Rimane il dato di fatto, che Scoca comprova col suo fascinante lavoro: la constatazione di come il Risorgimento nazionale che fondeva più territori uniti da comunanza di storia, lingua, religione e cultura sia stato possibile anche attraverso il complesso percorso che ha avuto a riferimento il conseguimento della costituzione.