



ANDREA RIDOLFI *

LUIGI PALMA E L'INDIRIZZO STORICO-POLITICO (CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL POTERE ELETTORALE ED AL RUOLO DEL MONARCA NELL'ORDINAMENTO STATUTARIO)**

SOMMARIO: 1. Premessa. Luigi Palma: un giurista misconosciuto? – 2. I riferimenti a Palma nei lavori dei giuspubblicisti e degli storici: un'analisi empirica – 2.1. I riferimenti nelle opere di giuspubblicisti – 2.2. I riferimenti nelle opere degli storici – 3. Palma come esponente dell'indirizzo storico-politico – 3.1. Indirizzo storico-politico e indirizzo orlandiano – 3.2. Il metodo in Luigi Palma – 4. Il potere elettorale nella riflessione di Palma – 4.1. Potere elettorale e diritto di voto – 4.2. Rappresentanza delle minoranze e sistemi elettorali – 4.3. L'elettività dei senatori – 5. La forma di governo parlamentare e il ruolo del Monarca – 5.1. La difficile qualificazione della forma di governo statutaria – 5.2. Il ruolo della Corona nell'analisi di Palma – 6. Conclusione: sulla necessità di tornare a studiare Palma.

1. Premessa. Luigi Palma: un giurista misconosciuto?

Luigi Palma è una figura assai sottovalutata: pochi, da un punto di vista numerico, sono i lavori esplicitamente dedicati alla sua persona ed alle sue opere¹, e non molti di più sono i riferimenti al pensiero del giurista di Corigliano contenuti in altri interventi. Di questa sostanziale amnesia sono responsabili, in primo luogo, gli studiosi di diritto pubblico e costituzionale, che lo hanno lasciato tranquillamente cadere nel dimenticatoio. Eppure, come è stato giustamente rilevato, si tratta di uno dei costituzionalisti più lucidi nell'analisi della realtà politico-istituzionale del tempo, e che

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate (XV Ciclo) – Sapienza Università di Roma. Titolare del contratto di docenza integrativa – Università LUISS Guido Carli di Roma.

** Relazione presentata in occasione del Convegno “Giuspubblicisti calabresi: dallo stato nazionale alla (ri)globalizzazione”, tenutosi il 6 ottobre 2023 presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione della “Sapienza-Università di Roma”.

¹ Sulla figura di Palma, si vedano L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione. Palma e i 'preorlandiani'*, Milano, Giuffrè, 2007; K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale. Il contributo di Luigi Palma*, Roma, Aracne, 2010; F. LANCHESTER, *Palma, Luigi*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. LXXX, Roma, Treccani, 2014, 582 ss.; G. MELIS, *Palma, Prospero Luigi*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONI, M.N. MILETTI (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, Bologna, Il Mulino, 2013, vol. II, 1492-1493; M. SICLARI, *Palma, Luigi*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 329.

possiede una particolare sensibilità a cogliere l'emergere di problematiche nuove e ad affrontarle con la finalità pratica di proporre le possibili soluzioni².

In generale, si può dire che, con la lodevole eccezione rappresentata da Mario Galizia e pochi altri, è tutto il pensiero costituzionalistico del XIX secolo anteriore a Vittorio Emanuele Orlando ed ai suoi epigoni ad essere oggetto di scarsa considerazione³. Una delle possibili ragioni di questa mancata considerazione va cercata proprio nella c.d. svolta metodologica orlandiana⁴, che, nella lotta per l'affermazione della sua egemonia nell'ambito del diritto pubblico, non ha esitato a rinnegare, con una durezza e un astio inusitati, tutti gli indirizzi metodologici confliggenti, condannandoli ad una sorta di oblio⁵. Una diretta conseguenza di questa egemonia è la tradizionale rappresentazione che la dottrina del diritto pubblico postunitaria sia costituita dal solo Vittorio Emanuele Orlando e dai suoi seguaci⁶.

² Così K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale dell'Italia liberale*, cit., 12.

³ Oltre il già citato Luca Borsi, che all'analisi della dottrina statutaria ha dedicato una serie di libri, fanno eccezione G. ALLEGRI, *Il costituzionalismo di Ludovico Casanova agli inizi della scienza costituzionalistica*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Armando Saitta*, Milano, Franco Angeli, 2002, 305 ss.; M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1-2/1963, vol. CLXIV, 3 ss.; ID., *Diritto costituzionale (profili storici)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, 962 ss.

⁴ Si veda V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in ID., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico. Contributo alla storia del diritto pubblico italiano nell'ultimo quarantennio 1885-1925*, Modena, Università degli Studi, 1925, 1 ss. [e in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Ristampa, Milano, Giuffrè, 1954, 3 ss.]. Sulla svolta metodologica orlandiana, la bibliografia è immensa. Mi limito a segnalare G. AZZARITI, *La «prima» scuola italiana di diritto pubblico tra continuità e rotture*, in *Politica del diritto*, 4/1997, 553 ss. (e in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, 19 ss.); ID., *Dalla discrezionalità al potere. La prima scienza del diritto amministrativo in Italia e le qualificazioni teoriche del potere discrezionale*, Padova, Cedam, 1989, 216 ss.; ID., *La prolusione orlandiana e la scienza del diritto amministrativo anteriore al 1889*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1989, 968 ss.; G. REBUFFA, *I lessici e il tempo delle prolusioni di Vittorio Emanuele Orlando*, ivi, 919 ss.; A. MASSERA, *L'influenza della cultura tedesca sulla prolusione orlandiana*, ivi, 937 ss.; G. CIANFEROTTI, *La prolusione di Orlando. Il paradigma pandettistico, i nuovi giuristi universitari e lo Stato liberale*, ivi, 995 ss.; ID., *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980, spec. 99 ss., 133 ss.; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, Cedam, 2008, 24 ss.; S. CASSESE, *«Auf der gefahrenvollen Strasse des öffentlichen Rechts». La «rivoluzione scientifica» di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2/2011, 305 ss.; M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, tomo I, spec. 23 ss., 134 ss.; M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 84 ss.; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 966 ss.; A. LUCARELLI, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*, Padova, Cedam, 1995, 108 ss.; M. MASSA, *La vita profonda del diritto. Orlando e il metodo del diritto costituzionale*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico. Vittorio Emanuele Orlando reloaded*, Milano, Franco Angeli, 2020, 113 ss.; A. MOLITERNI, *Vittorio Emanuele Orlando e le vicende del metodo nella scienza del diritto amministrativo*, ivi, 141 ss.; A. SANDULLI, *La disapplicazione del metodo giuridico orlandiano da parte di Vittorio Emanuele Orlando*, ivi, 299 ss.; ID., *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009, 67 ss.; V. TEOTONICO, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, Bari, Cacucci, 2018, 39 ss.

⁵ Di una carica distruttiva della Prolusione orlandiana del 1889, con conseguente rimozione ed oblio della letteratura giuspubblicistica precedente parla G. AZZARITI, *La prolusione orlandiana e la scienza del diritto amministrativo anteriore al 1889*, cit., 969-970. Per una considerazione in chiaroscuro, si veda M.S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1973, 179 ss., il quale, pur riconoscendo il ruolo di Orlando come artefice del rinnovamento, sottolinea che quel programma non era un piano di ricostruzione, né un enunciato di principi ricostruttivi, ma era un semplice indicazione del cammino (ivi, 239-240). Una difesa di Orlando con toni polemici nei riguardi di Giannini è quella di M. MAZZAMUTO, *Orlando uno e trino versus Orlando dimenticato o immaginario*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI, *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico*, cit., 309 ss., il quale rimprovera a molti critici la creazione di un Orlando immaginario (statalista, nazionalista, autoritario) ridotto quasi a caricatura.

⁶ Cfr., in questo senso, P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000, 28 ss., secondo cui il futuro della scienza giuspubblicistica italiana non si costruisce né su Mantellini, né su De Gioannis Gianquinto, né su Lorenzo Meucci, ma ha una sicura fondazione orlandiana, in quanto tra Orlando e i suoi predecessori e contemporanei vi è un insormontabile stacco qualitativo. In un'eccessiva sopravvalutazione del ruolo della scuola

In realtà questa rappresentazione è fuorviante e rischia di ingenerare una serie di equivoci, se non altro perché, come ha rilevato Luca Borsi, elidere la dottrina costituzionalistica preorlandiana con un tratto di penna significa disancorare il costituzionalismo liberale italiano dall'esperienza politica e civile del Risorgimento, in quanto tra il 1848 e le prolusioni orlandiane degli anni '80 vi è una intera stagione costituzionalistica omogenea al fondo e coesa intorno ai medesimi valori ideali⁷, tra i cui massimi esponenti vi è proprio Luigi Palma.

Una chiave di lettura complementare è stata avanzata da Angelo Antonio Cervati nel lavoro su storia e comparazione⁸, secondo cui la scarsa considerazione per la storia costituzionale e la storia del pensiero giuridico, con la sostanziale messa in disparte del vivacissimo dibattito dottrinale postunitario su rappresentanza politica e forma di governo parlamentare, non è stata altro che una delle nefaste conseguenze dell'egemonia esercitata dal positivismo giuridico in Italia⁹. A mio avviso, però, nessuna delle due chiavi di lettura spiega fino in fondo il perché il nome di Palma continui ad essere preso in considerazione solo da una esigua minoranza di studiosi.

Come si avrà modo di vedere, le citazioni di Palma e i riferimenti ed ai suoi lavori sono piuttosto bassi, non solo se comparati con quelli di Orlando e Santi Romano, ma anche ad altri studiosi di diritto costituzionale non riconducibili all'indirizzo orlandiano come Gaetano Mosca, oggetto di uno studio continuato negli anni¹⁰, o come Giorgio Arcoleo, tornato oggetto di studio approfondito nell'ultimo ventennio dopo la ripubblicazione dei suoi discorsi parlamentari¹¹. Per un singolare paradosso, in alcuni casi viene molto più citato

orlandiana, mi sembrano cadere anche M. ASCHERI, *Introduzione storica al diritto moderno e contemporaneo. Lezioni e documenti*, Torino, Giappichelli, 2007, 382 ss.; M.R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'Antico Regime al Fascismo*, Torino, Giappichelli, 2007, 266.

⁷ Così L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 4-5.

⁸ Cfr. A.A. CERVATI, *A proposito dello studio del diritto costituzionale in una prospettiva storica e della comparazione tra ordinamenti giuridici*, in *Diritto romano attuale*, 2/1999, 15 ss. (e, con modifiche, in ID., *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 1 ss.).

⁹ Cfr. ID., *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, cit., 9-10. Sull'esperienza statutaria, si vedano U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989; G. BASCHERINI, *L'esperienza statutaria*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale, Volume I. La Costituzione, il diritto costituzionale e l'ordinamento statale*, Torino, Giappichelli, 2022, 55 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 981 ss.; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, 3 ss.; G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003.

¹⁰ Su Gaetano Mosca, la letteratura è sterminata. Per rimanere ai soli aspetti costituzionalistici, si vedano L. BORSI, *Classe politica e costituzionalismo: Mosca, Arcoleo, Maranini*, Giuffrè, Milano, 2000, 25 ss.; S. CARUSO, *Mosca, Gaetano*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILETTI, *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., vol. II, 1389 ss.; M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico*, cit., tomo I, 181 ss., 371 ss.; M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto. Mosca, Orlando, Romano tra pensiero europeo e cultura meridionale*, Milano, Guerini e Associati, 2001, 23 ss.; ID., *La formazione costituzionalistica di Gaetano Mosca e i suoi rapporti con Vittorio Emanuele Orlando e Santi Romano*, in *Le Carte e la storia*, 2/2004, 217 ss.; T.E. FROSINI, *Mosca, Gaetano*, in M. AINIS, *Dizionario costituzionale*, cit., 307; M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 98-99; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 973; F. LANCHESTER, *Gaetano Mosca e il costituzionalismo italiano*, in *Democrazia e diritto*, 1-2/2011, 79 ss.; C. PINELLI, «Un errore quasi necessario». *Il suffragio universale nel pensiero di Gaetano Mosca*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2001, 155 ss.; S. SICARDI, *Il regime parlamentare. Gaetano Mosca davanti ai costituzionalisti del suo tempo*, in *Politica del diritto*, 4/1998, 559 ss.

¹¹ Su Giorgio Arcoleo, si vedano L. BORSI, *Classe politica e costituzionalismo*, cit., 149 ss.; M. FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. XV, Milano, Giuffrè, 1986, 355 ss. (e in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., tomo I, 327 ss.); T.E. FROSINI, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, in G. ARCOLEO, *Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino 2005, 23 ss.; ID., *Arcoleo, Giorgio*,

colui che potremmo definire una sorta di *alter ego* di Palma, ovvero sia Attilio Brunialti, il quale, pur essendo più giovane di una decina di anni dello studioso calabrese, condivideva con lui non solo l'essere professore di diritto costituzionale, ma anche l'essere esponente dell'indirizzo storico-politico, nonché uno dei principali animatori del dibattito sulla rappresentanza proporzionale in Italia, e infine la nomina a Consigliere di Stato¹².

In questo mio intervento, partirò da un'analisi empirica dei lavori di giuspubblicisti e storici per cercare un riscontro all'affermazione iniziale di Palma come giurista misconosciuto. Passerò poi ad occuparmi della fondamentale distinzione tra l'indirizzo storico-politico (al quale va ascritto Palma) e l'indirizzo orlandiano, per poi affrontare due punti fondamentali del pensiero del giurista di Corigliano, ovvero sia il potere elettorale e il ruolo del Monarca. Esaminerò in particolare la questione del potere elettorale e delle problematiche ad esso connesse, analizzando la posizione di Palma sulle questioni riguardanti il suffragio, il sistema elettorale e l'elettività del Senato, per poi passare al problema della forma di governo, ed al ruolo del Capo dello Stato. Concluderò infine il mio intervento con alcune considerazioni sulla necessità, e finanche sull'opportunità, di tornare a studiare il pensiero giuridico di Luigi Palma.

2. I riferimenti a Palma nei lavori dei giuspubblicisti e degli storici: un'analisi empirica

2.1. I riferimenti nelle opere dei giuspubblicisti

Per rendersi conto della scarsa considerazione della figura di Palma da parte dei giuspubblicisti, è sufficiente prendere un qualsiasi libro o articolo di diritto pubblico e costituzionale: nella stragrande maggioranza dei casi, il nome di Palma non ricorre praticamente mai. Di questa vera e propria *damnatio memoriae* si ha una manifestazione evidente quando si parla di Orlando e di metodo nel diritto pubblico. Basti pensare che nel fascicolo della *Rivista trimestrale di diritto pubblico* del 1989 dedicata alla Prolusione orlandiana di cento anni prima non si riscontra alcuna citazione di Palma, e che nel seminario promosso dall'A.I.C. sul pensiero e sull'opera di Vittorio Emanuele Orlando, riferimenti a

in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILETTI, *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., vol. I, 98-99; M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 90-91; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 968-969; G. GEMMA, *Democrazia e costituzionalismo nel pensiero di Arcoleo*, in *Rivista AIC*, 3/2017; E. OLIVITO, *Riunioni, associazioni e partiti politici nel pensiero di Giorgio Arcoleo*, ivi; S. PRISCO, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista tra storia e politica*, in *Rivista AIC*, 3/2012 (e in ID., *Costituzione, diritti umani, forma di governo. Frammenti di un itinerario di studio tra Storia e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2014, 95 ss.); M. SICLARI, *Arcoleo, Giorgio*, in M. AINIS, *Dizionario costituzionale*, cit., 18.

¹² Sulla figura di Attilio Brunialti, si vedano G. CAZZETTA, *Una costituzione «sperimentale» per una società ideale. I modelli giuridico-politici di Attilio Brunialti*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. XV, cit., 307 ss.; ID., *Brunialti, Attilio*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILETTI, *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., vol. I, 349 ss.; G. D'AMELIO, *Brunialti, Attilio*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XIV, Roma, Treccani, 1972, 636 ss.; G. FERRI, *Il costituzionalismo inglese e l'idea di Stato nell'Italia liberale. La Biblioteca di Scienze Politiche di Attilio Brunialti*, in *Historia et ius*, 8/2015, 5 ss.; M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 89-90; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 968; M. SICLARI, *Brunialti, Attilio*, in M. AINIS, *Dizionario costituzionale*, cit., 45.

Palma sono presenti solo nelle relazioni di Claudio De Fiores e Tommaso Edoardo Frosini¹³. Né un quadro diverso sembra emergere dal recente libro su Orlando e il metodo nel diritto pubblico, dove, dei numerosi contributi, ben pochi citano Luigi Palma¹⁴.

Ulteriore manifestazione dell'amnesia nei riguardi del giurista di Corigliano sono i lavori pubblicati tra la fine della seconda guerra mondiale e il primo trentennio repubblicano: basti pensare che il nome di Palma è assente nella bibliografia finale del libro di Arturo Carlo Jemolo e Massimo Severo Giannini sullo Statuto albertino, dove invece vengono citati Arcoleo, Arangio-Ruiz, Miceli, Orlando e Presutti¹⁵. Né si riscontrano citazioni di Palma da parte di un vecchio costituzionalista dell'Italia statutaria come Teodosio Marchi¹⁶, nei due commenti dedicati al Capo dello Stato ed al Governo nel *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* diretto da Calamandrei e Levi¹⁷.

Anche per quanto riguarda i celebrati Maestri del diritto costituzionale repubblicano come Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Costantino Mortati, le citazioni di Palma sono rare. In particolare, per quel che riguarda Esposito, i riferimenti a Palma sono assenti: non si riscontrano né nelle voci sul Capo dello Stato e sulla controfirma ministeriale, sebbene la ricostruzione di Palma su questi temi sia quanto mai peculiare, né nelle altre voci enciclopediche, o nel commento all'art. 1 Cost., o negli studi sulla libertà di manifestazione del pensiero e sulla consuetudine costituzionale¹⁸.

Qualche riferimento a Palma si trova invece nei lavori di Crisafulli e Mortati. Per quanto riguarda Crisafulli, un breve riferimento a Palma è contenuto nel suo articolo sulla sovranità popolare, in cui Palma viene citato come uno dei giuristi preorlandiani che si è occupato del tema, assieme ad Arcoleo e Casanova, mentre nessun riferimento al costituzionalista calabrese è presente invece nel lavoro sugli aspetti problematici del sistema parlamentare italiano¹⁹. Per quanto riguarda Mortati, riferimenti a Palma si trovano nella monografia

¹³ Cfr. C. DE FIORES, *Ascesa e declino del metodo orlandiano*, in *Rivista AIC*, 4/2017, 14-15, nota 81 (ove sottolinea come Orlando contesti le tesi di Arcoleo, Brunialti, Casanova e Palma, secondo cui lo studio del diritto costituzionale doveva riguardare solo le costituzioni dei Paesi liberi); T.E. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto pubblico*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 2, nota 6 (ove sottolinea il debito da parte della monografia orlandiana sulla riforma elettorale nei riguardi del lavoro sul potere elettorale del giurista di Corigliano).

¹⁴ Costituisce una lodevole eccezione A. SANDULLI, *La disapplicazione del metodo giuridico orlandiano da parte di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 302, ove compara i *Principii di diritto costituzionale* di Orlando al *Corso di diritto costituzionale* di Palma.

¹⁵ Si veda A.C. JEMOLO, M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, Firenze, Sansoni, 1946, 97-98.

¹⁶ Sulla figura di Teodosio Marchi, si veda M. PASTORELLI, *Marchi, Teodosio*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILETTI, *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., vol. II, 1272-1273.

¹⁷ Si veda T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, vol. II, 105 ss.; ID., *Il Governo*, ivi, 125 ss.

¹⁸ Si vedano C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, 224 ss. (e in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Milano, Giuffrè, 1992, 1 ss.); ID., *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, 285 ss. (e in ID., *Diritto costituzionale vivente*, cit., 65 ss.); ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 1 ss.; ID., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958 (e in ID., *Diritto costituzionale vivente*, cit., 109 ss.); ID., *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, 77 ss.; ID., *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, 831 ss. (e in ID., *Diritto costituzionale vivente*, cit., 183 ss.); ID., *La consuetudine costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Betti*, I, Milano, Giuffrè, 1962, 597 ss. (e in ID., *Diritto costituzionale vivente*, cit., 283 ss.).

¹⁹ Cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, I, Padova, Cedam, 1957, 409 ss. [e in A. MANGIA (a cura di), "Tutta Italia un giuro uni". *Unità, pluralismo e principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2011, 25 ss.]; ID., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Milano, Giuffrè, 1960, 597 ss.

sull'ordinamento del Governo, nella parte dove viene delineato il dualismo Re-Parlamento, mentre non si riscontrano citazioni del giurista di Corigliano nella monografia sulla costituzione in senso materiale, né in quella sulla Costituente, né infine nella voce enciclopedica sulla Costituzione²⁰.

I lavori che fanno riferimento a Palma costituiscono una lodevole eccezione. Tra i costituzionalisti dell'epoca repubblicana rientranti in questa categoria vi è Giuseppe Ferrari, il quale, nel suo studio sui problemi del bicameralismo italiano²¹, richiama non solo il *Corso di diritto costituzionale*, ma anche le *Questioni costituzionali*. Tra coloro che hanno preso in considerazione il pensiero del giurista di Corigliano vi è anche Mario Galizia, che lo inserisce nell'ambito del contesto anteriore alla svolta orlandiana²². Un paio di riferimenti al *Corso di diritto costituzionale* sono contenuti anche nella monografia di Lorenza Carlassare sui regolamenti dell'esecutivo²³.

Per quanto riguarda i decenni successivi, riferimenti alla posizione di Palma sul ruolo del Monarca come correttivo all'eccessiva concentrazione di potere nella Camera elettiva sono presenti nel lungo studio di Paolo Ridola su Sonnino e la crisi delle istituzioni parlamentari in Italia, così come riferimenti alle tesi di Palma sulla libertà di associazione sono contenuti nella monografia su democrazia pluralistica e libertà associative²⁴. Riferimenti al *Corso di diritto costituzionale* di Palma sono contenuti anche nel *Profilo di storia costituzionale* di Umberto Allegretti²⁵.

Un riferimento alle tesi di Palma sulla istituzione e sulla soppressione dei ministeri, con riguardo alle vicende concernenti il Ministero dell'Agricoltura, è contenuto nella monografia di Francesco Cerrone sulla potestà regolamentare²⁶. Sempre in tema di regolamenti, citazioni di Palma sono contenute anche nella monografia di Alberto Lucarelli²⁷. Riferimenti alle tesi di Palma sui poteri del Sovrano in materia di nomina e revoca dei ministri e dei rapporti con la Camera dei Deputati sono presenti nel lavoro di Stefano Merlini sul governo costituzionale²⁸. Riferimenti all'articolo di Palma sui cambiamenti di

²⁰ Si vedano C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Ristampa, Milano, Giuffrè, 2000, 64, nota 5 (ove viene citato il lavoro di Palma sulla prerogativa regia); ID., *La Costituzione in senso materiale*, Ristampa, Milano, Giuffrè, 1998; ID., *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945 (e in ID., *Raccolta di scritti, I. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, 3 ss.); ID., *Costituzione – Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, 139 ss. (e in ID., *“Una e indivisibile”*, Milano, Giuffrè, 2007, 61 ss.).

²¹ Cfr. G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2-3/1950, vol. XXV, 205 ss.

²² Si vedano M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, 81 ss.; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 365.

²³ Si veda L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, Cedam, 1966, 78 e 270, ove la posizione di Palma viene comparata a quella di De Gioannis Gianquinto e di Casanova.

²⁴ Cfr. P. RIDOLA, *Sonnino e la crisi delle istituzioni parlamentari in Italia*, in *Critica storica*, 2/1974, 266 ss. (e in ID., *Esperienza, costituzioni, storia. Pagine di storia costituzionale*, Napoli, Jovene, 2019, 165 ss.); ID., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, Giuffrè, 1987, 90 ss.

²⁵ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 436-437, 443.

²⁶ Cfr. F. CERRONE, *La potestà regolamentare tra forma di governo e sistema delle fonti. La tipologia dei regolamenti governativi nella l. n. 400 del 1988*, Torino, Giappichelli, 1991, 111, nota 20. Per quanto riguarda la posizione di Palma sulla istituzione e soppressione dei ministeri, si veda L. PALMA, *Questioni costituzionali. Volume complementare del Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1885, 264 ss.

²⁷ Si veda A. LUCARELLI, *Potere regolamentare*, cit., 74, 104 e 108.

²⁸ Si veda S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., 8-9 e 16.

ministero in Italia sono presenti nella monografia di Marco Olivetti sulla questione di fiducia²⁹, così come alcuni riferimenti al *Corso di diritto costituzionale* di Palma si ritrovano nella monografia di Alfonso Celotto sull'abuso del decreto-legge³⁰.

Per quanto riguarda il nuovo secolo, riferimenti al giurista di Corigliano sono contenuti in due interventi di Alessandro Pace, e precisamente nel libro su potere costituente e rigidità costituzionale e nell'articolo su immunità politiche e principi costituzionali. Per quanto riguarda il primo intervento, vi sono un paio di riferimenti alle tesi di Palma sulla flessibilità dello Statuto albertino, mentre, per quanto riguarda il secondo intervento, l'articolo prende le mosse dalle forti critiche di Orlando alle interpretazioni restrittive date dal giurista calabrese³¹.

Le peculiari vicende della chiamata di Palma alla cattedra di diritto costituzionale a Roma e la sua importanza nell'orientare il dibattito anteriore alla riforma elettorale del 1882 sono state oggetto di ripetute citazioni da parte di Fulco Lanchester in alcuni lavori³². Riferimenti alle critiche di Palma alla nomina regia dei senatori sono contenuti nel libro di Salvatore Bonfiglio sul Senato in Italia³³, e nella monografia di Pamela Martino sulle seconde Camere³⁴. Plurimi riferimenti al *Corso di diritto costituzionale*, alle *Questioni costituzionali* ed all'articolo sulla monarchia costituzionale in Germania sono infine contenuti nel libro di Michele Belletti su forma di governo parlamentare e scioglimento della Camere³⁵.

Di Palma come uno dei punti di riferimento culturali del giovane Vittorio Emanuele Orlando parla Aldo Sandulli nel suo libro sulla scienza del diritto amministrativo in Italia, dove il giurista di Corigliano viene accomunato a Johann Kaspar Bluntschli, Aloys Brinz e Vittorio Scialoja³⁶. Per Sandulli, anzi, nella produzione giovanile di diritto costituzionale è frequente il richiamo o il ragionamento attorno alle teorie di Palma, a cui viene riconosciuto il merito di essere stato tra i primi a dialogare con Mohl, Stein, Bluntschli e Gneist, aprendo il dibattito nazionale a un confronto con la giuspubblicistica liberale tedesca, anche se poi viene soggiunto che, con la consapevole metabolizzazione degli studi di Gerber e Laband, Orlando andò ben presto oltre³⁷.

Per quanto riguarda il decennio successivo, alcuni riferimenti alle tesi contenute nel *Corso di diritto costituzionale* a proposito del Capo dello Stato sono presenti nella monografia di

²⁹ Si veda M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 50 ss., il quale richiama L. PALMA, *I cambiamenti di Ministero in Italia sotto il governo costituzionale da Cesare Balbo a Benedetto Cairoli*, in *Nuova Antologia*, 24/1878, vol. XLII, 623 ss.

³⁰ Si veda A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge, I. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997.

³¹ Si vedano A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, Cedam, 2002, 5 e 15; ID., *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Diritto pubblico*, 2/2003, 385 ss.

³² Si vedano F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004, 46-47; ID., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, 92; ID., *La Costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, 81 e 135.

³³ Si veda, in proposito, S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 9 ss.

³⁴ Si veda P. MARTINO, *Secondo Camere e rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2009, 104 ss.

³⁵ Cfr. M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, cit., 28 ss., 400 ss.

³⁶ Si veda A. SANDULLI, *Costruire lo Stato*, cit., 70 ss.

³⁷ Ivi, 70.

Alessandro Gigliotti sulla responsabilità del Presidente della Repubblica³⁸. Un breve riferimento a Palma si trova anche nello studio di Marco Benvenuti sui decreti legge³⁹. Un paio di riferimenti alle tesi contenute nel *Corso di diritto costituzionale* a proposito della libertà di associazione si trovano nell'articolo di Elisa Olivito su Giorgio Arcoleo⁴⁰.

Per quanto riguarda l'ultimo triennio, un paio di riferimenti alla posizione di Palma sulla questione dell'indennità ai deputati sono contenute nella monografia di Valeria De Santis su indennità e vitalizi⁴¹. Un riferimento al *Corso di diritto costituzionale* è presente nella monografia di Lino Panzeri sulla Cassazione⁴². Riferimenti a Palma ed alle sue tesi sono presenti nel lavoro di Ylenia Maria Citino sullo Statuto albertino⁴³. Numerosi riferimenti alle opere e al pensiero di Palma sono presenti nel volume di Franco Gaetano Scoca su Risorgimento e Costituzione, dove viene approfondita la ricostruzione del giurista calabrese in ordine alla forma di governo, e all'esercizio dei poteri di regia prerogativa⁴⁴. Numerosi riferimenti al pensiero di Palma sono contenuti anche nel recente lavoro di Claudio De Fiores su nazione e Costituzione⁴⁵. Un riferimento a Palma ed al suo articolo sul governo parlamentare alla prova è contenuto nel lavoro di Antonio Mastropaolo su Presidente della Repubblica e regime parlamentare⁴⁶.

In conclusione, da questa rassegna non esaustiva, mi sembra emergere la conferma dell'assunto iniziale, ovvero sia del fatto che Palma è uno studioso poco considerato, in quanto, tutto sommato, sono relativamente pochi i lavori che fanno riferimento al giurista calabrese. Anche quando viene citato o vengono citate alcune sue tesi, i riferimenti si limitano in genere a limitati aspetti del suo pensiero, e non investono la totalità della sua riflessione. È solo con il nuovo secolo che si sta verificando una sia pur timida inversione di tendenza, anche grazie alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie⁴⁷.

2.2. I riferimenti nelle opere degli storici

Una maggiore attenzione alla figura di Palma ed al suo pensiero si può riscontrare negli storici, siano essi del diritto che delle istituzioni. Tuttavia, va comunque ricordato che il

³⁸ Si veda A. GIGLIOTTI, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, Milano, Giuffrè, 2012, 29, 104-105.

³⁹ Cfr. M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Nomos*, 2/2012, 28 (e in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013, vol. I, 21 ss.).

⁴⁰ Si veda E. OLIVITO, *Riunioni, associazioni e partiti politici nel pensiero di Giorgio Arcoleo*, cit., 7.

⁴¹ Si veda V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2020, 18 e 22.

⁴² Si veda L. PANZERI, *L'unicità della Corte di cassazione nell'evoluzione del costituzionalismo italiano*, Milano, Franco Angeli, 2020, 14, nota 6.

⁴³ Si veda Y.M. CITINO, *Lo Statuto albertino fra lettera e spirito: i mutamenti costituzionali nell'instaurazione del parlamentarismo statutario*, in *Nomos*, 1/2020, 3-4, 11, 13 e 19.

⁴⁴ Si veda F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2021, spec. 540 ss.

⁴⁵ Si veda, in proposito, C. DE FIORES, *«L'incomprensione del presente»*. Spunti per una riflessione sull'idea di nazione nella giurpubblicistica italiana, in *Diritto Pubblico*, 1/2023, 229 ss., spec. 240 ss.

⁴⁶ Si veda A. MASTROPAOLO, *Il Presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia: una coabitazione problematica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2022, 137 ss.

⁴⁷ Gran parte dei lavori monografici e degli articoli di Palma sono ormai digitalizzati e quindi facilmente disponibili.

nome di Palma è assente nei lavori di tre grandi storici. Come si è avuto modo di vedere, mancano riferimenti a Palma nel libro di Paolo Grossi dedicato alla storia della scienza giuridica italiana. Oltre a questo, non si riscontrano riferimenti al costituzionalista calabrese nella raccolta di scritti di Maurizio Fioravanti dedicata alla scienza del diritto pubblico, dove invece sono citati Giorgio Arcoleo e Attilio Brunialti, così come nei lavori di storia costituzionale di Paolo Colombo⁴⁸.

Per quanto riguarda Pietro Costa, nel libro sulle metafore ed i paradigmi dei giuristi italiani tra Ottocento e Novecento vi sono riferimenti al *Corso di diritto costituzionale* e alle *Questioni costituzionali*, ma non si riscontrano riferimenti al giurista di Corigliano nella sua monumentale storia della cittadinanza (che, in realtà, è una vera e propria storia del pensiero giuridico e politico italiano ed europeo), dove invece vengono presi in esame giuristi non riconducibili all'indirizzo orlandiano, come Vincenzo Miceli o come Gaetano Mosca⁴⁹.

Citazioni del giurista calabrese sono rinvenibili nella *Storia costituzionale* di Carlo Ghisalberti, che, in particolare, richiama il duro giudizio espresso da Palma nelle *Questioni costituzionali* a proposito dello scrutinio di lista, più qualche ulteriore citazione⁵⁰. Numerosi riferimenti a Palma sono presenti nella monografia di Giulio Cianferotti su Vittorio Emanuele Orlando e la giuspubblicistica italiana, secondo cui Palma sarebbe uno dei principali punti di riferimento del giovane giurista siciliano⁵¹. Riferimenti a Palma ed al suo pensiero sulle tematiche elettorali sono presenti nei libri di Maria Serena Piretti e di Raffaele Romanelli⁵². Numerosi riferimenti a Palma ed al saggio sul potere elettorale sono presenti nella monografia di Nicola Antonetti sul Senato del Regno, che si apre anzi con una citazione testuale del giurista calabrese, che viene ripresa anche dallo stesso titolo⁵³.

Per quanto riguarda Floriana Colao, una esaustiva trattazione del pensiero del giurista di Corigliano sul problema dell'istruzione è presente nella monografia sulla libertà di insegnamento, così come riferimenti alla monografia di Palma sul principio di nazionalità ed al *Corso di diritto costituzionale* sono presenti nel lavoro sull'idea di nazione nei giuristi

⁴⁸ Cfr., in proposito, P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001; ID., *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003. Ugualmente, nessuna citazione di Palma è riscontrabile in ID., *Una questione mal posta a proposito del regime statutario: le prerogative regie in campo legislativo*, in A.G. MANCA, L. LACCHÈ (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei*, Bologna-Berlin, Il Mulino-Duncker & Humblot, 2003, 237 ss., anche se vengono citati Arangio Ruiz, Brunialti, Miceli, Racioppi e Brunelli, e Santangelo Spoto.

⁴⁹ Si vedano P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986; ID., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa, 3. La civiltà liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 221 ss.

⁵⁰ Si veda C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Ristampa, Roma-Bari, Laterza, 2000, 187.

⁵¹ Si veda G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980, 31 (ove inserisce Palma tra gli interessi dei giovani Orlando e Mosca), 43 ss., 52-53. Per una comparazione tra Palma e Orlando sull'idea di Nazione, si veda L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 159 ss.

⁵² Si vedano M.S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bologna, Il Mulino, 1990, 36 ss., 58-59; R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, II ed., Bologna, Il Mulino, 1995, 187, nota 53.

⁵³ Si veda, in proposito, N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1992, 104 ss.

italiani tra Ottocento e Novecento⁵⁴. Un riferimento a Palma come uno dei più insigni studiosi dell'ultimo quarantennio dell'Ottocento, assieme ad Attilio Brunialti e Ludovico Casanova, è presente in entrambi i lavori di storia costituzionale italiana di Roberto Martucci, nel quadro di una durissima polemica sul mancato approfondimento, da parte della dottrina, della predisposizione dell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri e del loro concreto svolgimento⁵⁵.

Un paio di citazioni di Palma si trovano nella monografia di Carlotta Latini su emergenza, deleghe legislative e pieni poteri⁵⁶. Citazioni delle tesi del giurista calabrese sul potere giudiziario sono presenti nella monografia di Massimo Meccarelli sulle Corti di Cassazione nell'Italia unita⁵⁷. Numerosi riferimenti alle tesi di Palma sulle prerogative del Sovrano si trovano nella monografia di Monica Stronati sulla grazia⁵⁸.

Per quanto riguarda l'ultimo decennio, numerosi riferimenti a Palma si possono trovare nel lavoro di Massimiliano Gregorio sulla Nazione nella giuspubblicistica italiana⁵⁹, così come nel libro di Irene Stolzi sulle inchieste parlamentari⁶⁰. Quanto a Mario Caravale, i riferimenti a Palma sono numerosi sia nell'articolo riguardante l'insegnamento del diritto costituzionale nell'Università *La Sapienza* dopo l'annessione di Roma (che vede Palma come il protagonista principale), che nel libro riguardante lo Stato di diritto nel pensiero giuridico italiano dall'Età liberale al fascismo⁶¹.

Brevi riferimenti al *Corso di diritto costituzionale* per quanto riguarda le prerogative del Monarca sono contenuti nei due interventi di Cristina Danuso sul Senato e i reati ministeriali, e di Marco Pastorelli sulle regie prerogative⁶². Numerosi riferimenti a Palma ed ai suoi lavori sono contenuti nell'articolo sulla Carta di Eidsvold di Ida Ferrero⁶³, la quale addirittura dedica un intero paragrafo alla posizione del giurista di Corigliano sul conflitto

⁵⁴ Si vedano F. COLAO, *La libertà di insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Milano, Giuffrè, 1995, spec. 158 ss.; ID., *L'idea di nazione nei giuristi italiani tra Ottocento e Novecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. XXX, Milano, Giuffrè, 2001, tomo I, 255 ss.

⁵⁵ Cfr. R. MARTUCCI, *L'invenzione dell'Italia unita 1855-1864*, Milano, Sansoni, 1999, 357; ID., *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, 49.

⁵⁶ Si veda C. LATINI, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005, 169 e 238.

⁵⁷ Cfr. M. MECCARELLI, *Le Corti di Cassazione nell'Italia unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata*, Milano, Giuffrè, 2005, spec. 242 ss.

⁵⁸ Si veda M. STRONATI, *Il governo della 'grazia'. Giustizia sovrana e ordine giuridico nell'esperienza italiana (1848-1913)*, Milano, Giuffrè, 2009.

⁵⁹ Si veda M. GREGORIO, *Declinazioni della nazione nella giuspubblicistica*, in G. CAZZETTA (a cura di), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, Bologna, Il Mulino, 2013, 231 ss.

⁶⁰ Si veda I. STOLZI, *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)*, Milano, Giuffrè, 2015, dove vengono citati non solo il *Corso di diritto costituzionale*, ma anche gli articoli sul governo parlamentare alla prova e sulla rappresentanza delle minoranze.

⁶¹ Cfr. M. CARAVALE, «Come si assicurano I diritti degli individui e delle nazioni? Colla libertà costituzionale». *I primi corsi di diritto costituzionale a Roma dopo l'Unità*, in *Historia et ius*, 1/2012 (e in G. CAZZETTA, *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, cit., 203 ss.); ID., *Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e fascismo*, Bologna, Il Mulino, 2016, 27-28.

⁶² Si veda C. DANUSO, *Il Senato liberale e i reati ministeriali*, in F. COLAO, L. LACCHÈ, C. STORTI (a cura di), *Giustizia penale e politica in Italia tra Otto e Novecento. Modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto*, Milano, Giuffrè, 2015, 61 ss.; M. PASTORELLI, *Le prerogative della Corona. Inviolabilità ed irresponsabilità del Re costituzionale nel pensiero dei giuristi italiani tra Otto e Novecento*, ivi, 89 ss.

⁶³ Cfr. I. FERRERO, *La Carta di Eidsvold nel dibattito costituzionale e politico italiano*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 2017, vol. XC, 415 ss.

costituzionale norvegese (1880-1884)⁶⁴. Un breve riferimento alla concezione di Palma dello Stato come persona morale si trova nell'articolo di Giordano Ferri sul costituzionalismo inglese e l'idea di Stato nell'Italia liberale⁶⁵. Un riferimento all'articolo di Palma sui cambiamenti di ministero in Italia è infine contenuto nel libro di Romano Ferrari Zumbini sulla nascita dello Statuto albertino⁶⁶.

Alla fine, si può dire che neanche tra gli storici la figura di Palma sembra costituire un punto di riferimento imprescindibile. Una considerazione minore di quella del giurista di Corigliano la può vantare il solo Giuseppe Trono, che, pur essendo stato il traduttore in italiano delle opere di Johann Kaspar Bluntschli ed autore di un manuale di diritto costituzionale, non è stato ritenuto degno neanche di una voce biografica⁶⁷.

3. Palma come esponente dell'indirizzo storico-politico

3.1. Indirizzo storico-politico ed indirizzo orlandiano

Una possibile chiave di interpretazione dell'amnesia nei riguardi di Palma deriva, come detto, dal suo essere uno dei massimi esponenti dell'indirizzo storico-politico. Per comprendere la questione degli indirizzi metodologici nell'ambito della dottrina giuspubblicistica dell'epoca, è necessario, a mio avviso, prendere le mosse dagli *Appunti di diritto costituzionale* di Gaetano Mosca, ovverosia la voce *Diritto costituzionale* scritta per l'*Enciclopedia Giuridica Italiana*, e poi ripubblicata come volume autonomo⁶⁸. Nel descrivere gli orientamenti metodologici nell'ambito della scienza del diritto costituzionale, Mosca distingueva tra due indirizzi: quello storico-politico, prevalente in America, in Francia e in Inghilterra, e quello più propriamente giuridico, prevalente in Germania⁶⁹.

Questa contrapposizione aveva delle ripercussioni anche in Italia, perché, a suo dire, rappresentanti del primo indirizzo erano i più importanti costituzionalisti preorlandiani, quali Ludovico Casanova⁷⁰ e Luigi Palma, oltre che Arcoleo, Brunialti, Chimienti, Majorana, Miceli, Minguzzi, Morelli, Pierantoni, e Vacchelli, mentre esponenti del secondo indirizzo erano Orlando, Luigi Rossi e Santi Romano⁷¹. La principale differenza tra i due

⁶⁴ Ivi, 443 ss.

⁶⁵ Si veda G. FERRI, *Il costituzionalismo inglese e l'idea di Stato nell'Italia liberale*, cit., 5-6.

⁶⁶ Si veda R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Come si forma una Costituzione tra diritto e sentire comune*, II ed., Roma, Luiss University Press, 2019.

⁶⁷ Manca infatti una voce dedicata a Trono sia nel *Dizionario biografico degli italiani*, sia nel *Dizionario biografico dei giuristi italiani*. Sulla figura di Trono, si vedano L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 356 ss.; M. CARVALE, *Una incerta idea*, cit., 26-27.

⁶⁸ Sulla sua importanza si sofferma A.A. CERVATI, *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, cit., 11-12.

⁶⁹ Si veda G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, S.E.L., 1908, 6.

⁷⁰ Sulla figura di Casanova, si vedano G. ALLEGRI, *Il costituzionalismo di Ludovico Casanova agli inizi della scienza costituzionalistica*, cit., 316 ss.; L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 264 ss.; R. BRACCIA, *Casanova, Luigi (Ludovico)*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONI, M.N. MILETTI, *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., vol. I, 474-475; G. REBUFFA, *Casanova, Ludovico*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XXI, Roma, Treccani, 1978, 170-171.

⁷¹ Cfr. G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, cit., 6.

orientamenti metodologici era determinata dal fatto che i seguaci dell'orientamento giuridico partivano dal concetto che lo Stato aveva origine da un atto giuridico, e volevano applicare al diritto costituzionale i sistemi di rigida deduzione logica praticati nel diritto privato, laddove invece ciò che caratterizzava l'indirizzo storico-politico era l'idea che lo Stato era un qualcosa di anteriore alla creazione da parte del diritto, e che quindi era necessario studiare il rapporto tra condizioni sociali e forme politiche, analizzando il processo storico per mezzo del quale si era determinato il regime rappresentativo⁷².

La dicotomia tra indirizzo storico-politico e indirizzo giuridico può essere letta in primo luogo come la contrapposizione tra costituzionalisti preorlandiani e costituzionalisti seguaci della svolta orlandiana, ma può anche essere letta anche nei termini di una contrapposizione tra realismo e positivismo giuridico, vista l'egemonia esercitata su Orlando e i suoi seguaci dagli esponenti del positivismo giuridico tedesco (Gerber, Laband e Jellinek)⁷³. In effetti, uno dei tratti caratterizzanti l'indirizzo storico-politico è proprio il realismo dell'analisi⁷⁴, laddove l'indirizzo che fa capo ad Orlando fa del concettualismo e del formalismo un suo carattere peculiare ed ineliminabile⁷⁵.

Questa dicotomia ha una ulteriore conseguenza per quanto riguarda i conflitti: mentre l'indirizzo storico-politico, proprio per il suo carattere realistico, tende a mettere in evidenza i diversi conflitti, oltre che ad individuarne anche possibili soluzioni, l'indirizzo giuridico tende, per sua natura, a sterilizzare i conflitti⁷⁶. È controverso se il formalismo della scuola

⁷² Ivi, 6-7. Sul metodo in Casanova, rinvio nuovamente a G. ALLEGRI, *Il costituzionalismo di Ludovico Casanova agli inizi della scienza costituzionalistica*, cit., 323 ss.

⁷³ Sul periodo tra il 1870 e il 1914 come età dell'oro del positivismo formalistico, che trovava nella giuspubblicistica tedesca la sua più raffinata espressione insiste G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (Il metodo)*, Torino, Giappichelli, 1994, 127 ss., il quale individua (ivi, 129-130) nella teoria della classe politica di Mosca la prima contestazione realistica alla statolatria positivista. Critico sulla recezione della giuspubblicistica tedesca da parte di Orlando è M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 87-88; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 967, il quale sottolinea come vi era stata una adesione agiografica, finanche meccanica, che contribuiva a rendere meno avvertibili i punti le costruzioni giuridiche si saldavano strettamente con la particolare esperienza giuridica tedesca, ovverosia con una esperienza che era ancora più lontana di quella francese ed inglese da quella italiana. Sulla influenza di Gerber e Laband si sofferma anche A. MASSERA, *L'influenza della cultura tedesca sulla prolusione orlandiana*, cit., 938 ss., che sottolinea (ivi, 947) come sia fondato l'impetoso giudizio che Carmelo Caristia diede della svolta metodologica, sostenendo che non era altro che l'imitazione quasi alla lettera delle tesi di Gerber. Tende a sminuire l'influenza della giuspubblicistica tedesca M. MAZZAMUTO, *Orlando uno e trino versus Orlando dimenticato o immaginario*, cit., 316-317, secondo il quale l'attrazione di Orlando verso i giuristi tedeschi concernerebbe più la forma che il contenuto.

⁷⁴ Sulla maggiore aderenza alla realtà storica degli indirizzi alternativi alla scuola orlandiana insiste M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 99, nota 105, ove rileva che è agli autori delle correnti non strettamente giuridiche che occorre rifarsi per avere un quadro realistico sull'effettivo funzionamento delle istituzioni costituzionali. Di realismo della scienza politica di Gaetano Mosca contro il formalismo del metodo giuridico orlandiano parla M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico*, cit., tomo I, 183 ss., mentre critico nei riguardi di questa contrapposizione sembra V. TEOTONICO, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, cit., 68-69, che, richiamando Santi Romano, ritiene che quella tra Orlando e Mosca non sia la contrapposizione tra due indirizzi metodologici, in quanto non avevano coltivato la medesima scienza, ma due diverse scienze: la giurisprudenza il primo, la scienza politica e la storia delle dottrine politiche il secondo.

⁷⁵ Si veda, tuttavia, A. SANDULLI, *Vittorio Emanuele Orlando e il diritto amministrativo*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 1-2, ove rileva che il metodo orlandiano, rigorosamente applicato, non era così formalisticamente angusto come fu inteso per buona parte del Novecento, in quanto i suoi epigoni e i suoi seguaci dimenticarono una parte delle indicazioni metodologiche, valorizzando la parte più formalistica delle stesse.

⁷⁶ Sul formalismo di Gerber come maschera di una ideologia politica conservatrice e fortemente antiliberal, si sofferma W. WILHELM, *Metodologia giuridica nel secolo XIX*, tr. it. a cura di P.L. Lucchini, Milano, Giuffrè, 1974, 160-161, 168 ss., secondo cui (ivi, 172) il procedimento della costruzione giuridica era al servizio della reazione antiliberal

orlandiana abbia finito per favorire il crollo dello Stato liberale⁷⁷. Secondo Ghisalberti, il venire meno dei pubblicisti legati alla tradizione aperta dalla dottrina risorgimentale non ha consentito di suggerire validi rimedi ed elaborare alternative vitali sul piano pragmatico⁷⁸. Va ricordato infatti che, per i massimi esponenti dell'indirizzo storico-politico come Casanova e Palma, il diritto costituzionale era intrinsecamente legato al concetto di libertà⁷⁹.

D'altra parte, l'influenza esercitata dalla dottrina tedesca sull'indirizzo orlandiano ha delle ulteriori conseguenze. A differenza dei francesi, i giuspubblicisti tedeschi ponevano al centro della loro riflessione lo Stato⁸⁰, e questo, oltre a determinare il carattere assai più statalista dell'indirizzo orlandiano, comportava che, alla dottrina della costituzione, maggioritaria sino all'età umbertina, si veniva a sostituire la dottrina dello Stato⁸¹. Tuttavia, ciò non significava affatto che, nell'ambito della dottrina costituzionalistica preorlandiana, non fossero presenti suggestioni statalistiche: basti pensare al già citato Giuseppe Trono, il cui statalismo ipertrofico⁸², di derivazione germanica, conviveva con elementi tradizionali, e finanche con una forte impronta giusnaturalistica⁸³.

Va detto che la diversità di approccio tra l'indirizzo storico-politico e quello orlandiano non è così chiaramente visibile nella comparazione tra le opere di Palma e quelle di Orlando, quanto piuttosto tra quelle di Palma ed altri esponenti orlandiani – basti pensare, per esempio, a *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato* (1899)⁸⁴ di Santi Romano, che

successiva al 1848. Critico nei riguardi dell'interpretazione di Wilhelm è invece M. NIGRO, *Il «segreto» di Gerber*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. II, cit., 293 ss.

⁷⁷ Di una debolezza della cultura giuspubblicistica italiana, che recava tratti profondamente illiberali, che hanno pesato molto nel Novecento parla M. ASCHERI, *Introduzione storica al diritto moderno e contemporaneo*, cit., 385-386. Sulla svolta metodologica orlandiana come responsabile della mancata consapevolezza della dottrina dei pericoli incombenti insiste anche M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto*, cit., 116-117.

⁷⁸ Si veda C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, cit., 317 ss., che sottolinea come il rifiuto della politica e la fuga verso l'astrazione debbono essere visti, analogamente a quanto accaduto in Germania, come opera a vantaggio dell'ordinamento esistente, a prescindere dal funzionamento e dalla classe dirigente.

⁷⁹ Cfr., in questo, M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 82-83; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 965. Sulla libertà come diritto innato tutelato dalla legge costituzionale come idea di fondo di Casanova, si sofferma anche M. CARVALE, *Una incerta idea*, cit., 20.

⁸⁰ Sottolinea questo aspetto M. CARVALE, *Una incerta idea*, cit., 26. Sullo statalismo della giuspubblicistica tedesca, si vedano P. COSTA, *Civitas*, 3, cit., 139 ss.; M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979, spec. 253 ss.; P. RIDOLA, *Germanesimo, statualismo e liberalismo nella fondazione del diritto pubblico dello Stato nazione. Laband, Gierke e Jellinek*, in L. MELICA, L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Padova, Cedam-Wolters Kluwer, 2015, tomo III, 2647 ss. (e in ID., *Stato e costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, 1 ss.); M. STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania, II. Dottrina del diritto pubblico e scienza dell'amministrazione 1800-1914*, tr. it. a cura di C. Ricca e S. Pietropaoli, Milano, Giuffrè, 2014, spec. 484 ss.

⁸¹ Cfr. L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 7-8. Sullo statalismo dell'indirizzo orlandiano insiste M. ASCHERI, *Introduzione storica al diritto moderno e contemporaneo*, cit., 384 ss.

⁸² Cfr. G. TRONO, *Elementi di diritto costituzionale*, II ed., Napoli, Vallardi, 1875, 47-48. Sul fatto che, con Trono, protagonista assoluto divenga lo Stato insiste L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 357 ss., che sottolinea come, negli autori precedenti, lo statalismo venisse bilanciato con l'individuo e le sue libertà, e con l'indicazione che esso era un mezzo, non un fine. Sullo statalismo di Trono, si sofferma anche M. CARVALE, *«Come si assicurano i diritti degli individui e delle nazioni»*, cit., 9 (e in G. CAZZETTA, *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, cit., 218); ID., *Una incerta idea*, cit., 26-27, il quale evidenzia come Trono parli di personalità dello Stato in termini di indipendenza, pienezza di potere, suprema autorità ed unità, ovvero tutti i requisiti della sovranità.

⁸³ Si veda L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 359-360.

⁸⁴ Si veda S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, F.lli Marsala, 1898 (e in ID., *Scritti minori, Volume Primo: Diritto costituzionale*, a cura di G. Zanobini, Ristampa, Milano, Giuffrè, 1990, 1 ss.).

costituisce, a mio avviso, la sua opera più astratta e dogmatica⁸⁵ –, e questo per una serie di ragioni. In primo luogo perché Orlando, a differenza degli epigoni, mantiene sempre un forte senso storico ed un certo realismo nell'analisi⁸⁶. In secondo luogo, è da tener presente che la prima monografia di Orlando, quella sulla riforma elettorale, si muoveva tutta all'interno dell'indirizzo storico-politico⁸⁷. In terzo luogo, occorre considerare anche che lo stesso Orlando nel 1925 non esitò a prendere le distanze dal dogmatismo della prolusione di quaranta anni prima⁸⁸, e che, soprattutto nell'ultima parte della sua vita, forse anche in reazione agli eccessi formalistici, accentuò il realismo dell'analisi⁸⁹.

⁸⁵ Santi Romano parte infatti dalla definizione del concetto di organo costituzionale e rimane sempre all'interno di esso, senza operare qualche forma di differenziazione tra Re, Camera dei Deputati, e Senato, e delle problematiche relative. Su Santi Romano come esponente di un positivismo giuridico appena meno rigido di quello ottocentesco, ma che, in sostanza, non ha mai superato l'impostazione di base della mentalità giuridica tradizionale, si sofferma G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 16-17. Sulle contraddizioni alla base dell'opera romaniana, si veda anche M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 100 ss.; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 973 ss., il quale sottolinea come uno dei limiti sia, da un lato, la scarsa attenzione alla politicità di cui la problematica costituzionale è permeata, e, dall'altro, l'eccessiva compattezza e rigidità sistematica, rinchiudendo il rapporto tra istituzioni e norme in termini meccanici e assiomatici. Sulle prime opere romaniane, si veda anche M. FIORAVANTI, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive della ricerca*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1981, 169 ss., spec. 194 ss. (e, con il titolo, *Stato giuridico e diritto costituzionale negli scritti giovanili di Santi Romano*, in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., vol. I, 277 ss., spec. 301 ss.).

⁸⁶ Sul realismo orlandiano si sofferma P. ALATRI, *Vittorio Emanuele Orlando*, in *Belfagor*, 3/1953, vol. VIII, 282 ss., secondo cui (ivi, 287) il giurista siciliano, pur combattendo sul piano dottrinario per la "purezza" e l'autonomia della scienza del diritto pubblico, era lontanissimo da coloro che, credendo di essere suoi discepoli, intesero per diritto solo la norma positiva, e si chiusero in un angusto formalismo giuridico, ignorando la vita e le esigenze della realtà. Sullo storicismo orlandiano insiste anche M. BENVENUTI, *Qual è la funzione del diritto pubblico? Vittorio Emanuele Orlando e la ricerca di un mos italicus iura docendi della nostra cultura giuspubblicistica nazionale*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 10/2019, 231 ss. (e in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI, *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico*, cit., 91 ss.). Si veda anche A. SANDULLI, *La disapplicazione del metodo giuridico orlandiano da parte di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 307, che, pur ritenendo Orlando un innovatore rispetto ai suoi predecessori, sottolinea come la maggior parte dei suoi scritti giuridici, essendo frequenti i riferimenti realistici e storici, non sono privi di quei concetti emarginati nelle basi teorico-concettuali del metodo da lui teorizzato. Sull'esistenza di una duplice matrice nell'opera orlandiana, una formalistica e una realistica, si vedano anche D. QUAGLIONI, *Vittorio Emanuele Orlando tra formalismo e storicismo*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI, *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico*, cit., 387 ss.; M. MASSA, *Vittorio Emanuele Orlando e la ricerca di una prospettiva storicista sul diritto pubblico*, in *Diritto pubblico*, 1/2021, 277 ss., spec. 287 ss.; M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico*, cit., tomo I, 67 ss., 173 ss.

⁸⁷ Si veda P. ALATRI, *Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 284-285, che non esista a qualificare la monografia orlandiana sulla riforma elettorale come un lavoro impostato su una vigorosa concezione storicistica. Di monografia preorlandiana parla L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 159. Sui primi lavori di Orlando, inoltre, si vedano anche G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, cit., 39 ss.; M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico*, cit., tomo I, 78 ss.

⁸⁸ Si veda V.E. ORLANDO, *Nota dell'autore del 1925 all'autore del 1885*, in ID., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, cit., 19 ss. (e in ID., *Diritto pubblico generale*, cit., 23 ss.), ove, dopo una evidente autocelebrazione per lo scopo raggiunto (la creazione di una scuola giuspubblicistica nazionale), si sottolinea che quella sorta di subordinazione al diritto privato ed alle sue categorie giuridiche che era stata annunciata quaranta anni prima non aveva più ragion d'essere. Su questo ripensamento, si veda A. SANDULLI, *La disapplicazione del metodo giuridico orlandiano da parte di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 304 ss.

⁸⁹ Di un *imprinting* sempre più decisamente storicistico di Orlando nel fluire del tempo parla M. BENVENUTI, *Qual è la funzione del diritto pubblico*, cit., 109. Sull'ultimo Orlando, si vedano M. MASSA, *Vittorio Emanuele Orlando e la ricerca di una prospettiva storicista sul diritto pubblico*, cit., 285-286; D. QUAGLIONI, *Vittorio Emanuele Orlando tra formalismo e storicismo*, cit., 388 ss.

3.2. Il metodo in Luigi Palma

Per quanto riguarda il metodo di Palma, Karina Lavagna ha parlato di «*empirismo comparatista*»⁹⁰. Questa espressione è molto condivisibile, perché mostra un carattere essenziale di Palma, ovvero sia il partire sempre dall'osservazione del reale e non dal concetto astratto. Una manifestazione di tale approccio è riscontrabile nella prolusione all'anno accademico 1874-1875, la prima come docente di ruolo dell'ateneo romano, dedicata ai caratteri ed alle condizioni del governo costituzionale⁹¹. Palma ammoniva che i pensatori che ricercavano le leggi e l'ordine ideale non dovevano avere la pretesa di piegare il mondo alle loro speculazioni, ma, anzi, occorreva fondare le speculazioni sui fatti, o, per lo meno, riscontrarle con l'osservazione del mondo reale e con le condizioni della vita pratica⁹². Per fare questo, occorreva segnatamente comparare le istituzioni e le legislazioni dei popoli, ovvero sia profittare dell'esperienza di tutta l'umanità nel corso dello spazio e del tempo⁹³.

Da questa affermazione emerge chiaramente che i due cardini su cui poggia l'analisi di Palma sono la storia e la comparazione, nel duplice aspetto di comparazione diacronica e comparazione sincronica⁹⁴. Palma sembra quasi anticipare il Gorla della *Prefazione a Il Contratto*, dove il grande privatocomparatista, parafrasando Maitland, aveva ammonito che la comparazione come metodo non era altro che storia⁹⁵. D'altra parte, non è un caso che uno dei numerosi punti in comune tra Palma e Gorla, oltre all'essere stati entrambi professori ordinari nella Facoltà giuridica romana, sia stato anche quello di essere profondi conoscitori di Tocqueville⁹⁶.

Il rifiuto di uno studio esclusivamente astratto emerge chiaramente anche quando Palma tratta dei rapporti tra diritto costituzionale e le altre discipline giuridiche e sociali⁹⁷. Palma divideva infatti le costituzioni in due grandi categorie: quelle storiche, come la costituzione romana e la costituzione inglese, non scritte e non prodotte dalla volontà di un legislatore, ma conseguenza dello sviluppo secolare degli eventi e delle istituzioni, attraverso le lotte sociali e le loro composizioni, e quelle scritte, prodotto della mente di un legislatore, o

⁹⁰ Cfr. K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale*, cit., 12 e 60.

⁹¹ Si veda L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale, I. Introduzione*, III ed. Firenze, Pellas, 1883, 7 ss.

⁹² Ivi, 33.

⁹³ Ibidem. Sull'importanza di questa affermazione si sofferma anche F. LANCHESTER, *Palma, Luigi*, cit., 583.

⁹⁴ Sull'importanza della comparazione e della storia nel pensiero di Palma, si sofferma L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 172 ss., secondo cui (ivi, 177), nella visione di Palma, storico e comparato era il metodo con cui operare delle diverse esperienze costituzionali. Su Palma come assertore del metodo storico-comparativo insiste anche A. SANDULLI, *La disapplicazione del metodo giuridico orlandiano da parte di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 302.

⁹⁵ Si veda G. GORLA, *Il contratto. Problemi fondamentali trattati con il metodo comparativo e casistico, I. Lineamenti generali*, Milano, Giuffrè, 1954, V-VI (e in ID., *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano, Giuffrè, 1981, 41-42). Sul rapporto tra storia e comparazione, si veda anche ID., *Diritto comparato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, 928 ss. (e in ID., *Diritto comparato e diritto comune europeo*, cit., 69 ss.), ove viene osservato che, pur essendo distinte, comparazione e storia sono molto vicine, in quanto non si può pienamente intendere ciascun fatto storico, senza porlo in relazione con altri, così come non si può conoscere appieno ciascun termine della comparazione senza conoscerne la storia.

⁹⁶ Sul rapporto tra comparazione e storia in Gorla, si veda P. RIDOLA, *Gorla, Tocqueville e la comparazione*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 12/2021, 3 ss. (e in ID., *Comparazione e storia. Scritti di storia costituzionale comparata*, Napoli, Jovene, 2022, 65 ss.).

⁹⁷ Si veda L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale, I*, cit., 45 ss.

tramite concessione unilaterale da parte del Monarca (come lo Statuto albertino), o tramite la discussione da parte di una Assemblea (come la costituzione francese del 1791)⁹⁸. Palma soggiungeva che le costituzioni più salde non erano quelle che erano il prodotto del cervello di un uomo o di alcuni uomini, ma quelle che erano la risultante di vari fatti storici, politici, economici, intellettuali e morali, e che si adattavano alle condizioni ed ai bisogni delle nuove generazioni⁹⁹.

Da questa suddivisione, proseguiva Palma, nasceva la contrapposizione tra due modi di intendere il diritto costituzionale: come diritto positivo storico, o come diritto politico razionale astratto, o, per dirla in altri termini, tra una concezione storica ed una speculativa¹⁰⁰. Palma rilevava che uno studio puramente astratto e speculativo non bastava, in quanto lo Stato non era il prodotto della mera logica che trascurava i vari e discordanti elementi del reale¹⁰¹. D'altra parte, egli rifiutava gli eccessi della Scuola Storica¹⁰²: a suo avviso, uno studio esclusivamente storico rischiava di legare troppo al passato, e di fare idealizzare troppo le vecchie istituzioni¹⁰³.

Un punto del pensiero di Palma che va messo in evidenza è la sua convinta anglofilia ed un certo sospetto nei riguardi dell'esperienza francese, atteggiamento che Palma mantiene nel corso di tutta la sua vita¹⁰⁴. Questo atteggiamento, comune a gran parte dei liberali italiani¹⁰⁵, a partire dallo stesso Cesare Balbo¹⁰⁶, rifletteva il rapporto problematico che l'intellettualità risorgimentale aveva nei riguardi della Rivoluzione francese, vista come vero

⁹⁸ Ivi, 49.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Ivi, 49-50.

¹⁰² Critico nei riguardi della Scuola Storia è E.W. BÖCKENFÖRDE, *Die Historische Rechtsschule und das Problem der Geschichtlichkeit des Rechts* [1964], in ID., *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1991, 9 ss. (tr. it, *La scuola storica e il problema della storicità del diritto*, in ID., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi, Roma-Bari, Laterza, 2007, 3 ss.), secondo cui (17 ed. ted.; 10 trad. it.) il tanto decantato pensiero storico della Scuola Storica non è altro che un pensiero antistorico. Sui limiti della Scuola Storica, si sofferma anche W. WILHELM, *Metodologia giuridica nel secolo XIX*, cit., 38 ss. secondo cui la Scuola storica, che negava così vivacemente la possibilità di un distacco dal passato, si adattava assai bene ad un distacco dal presente, e questa non era affatto una contraddizione.

¹⁰³ Si veda L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, I, cit., 50, ove Palma citava il caso della esperienza tedesca, che, nell'esaltazione del Medio Evo, aveva innalzato il principio astratto del potere monarchico a scapito della libertà politica e civile.

¹⁰⁴ Sulla convinta anglofilia di Palma insiste L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 177 ss., che sottolinea come anche nella sua ultima opera Palma ribadisca nuovamente la sua opzione per la costituzione inglese quale punto di riferimento ideale. Sul richiamo costante all'esperienza inglese, inoltre, si veda K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale*, cit., 63 ss. che sottolinea come la preferenza di Palma per questo modello nasca dalla sua componente storicistica, ovvero sia dalla capacità di evolvere, assecondando i cambiamenti, senza esserne travolto, e come il modello francese offra, agli occhi del giurista calabrese, i maggiori spunti sugli errori da evitare.

¹⁰⁵ Sulla Costituzione inglese come idealtipo, si veda L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 6, che sottolinea come, agli occhi dei liberali italiani, si trattasse di una costituzione storica, che andava elaborandosi e compendosi nel corso della storia, e nella quale agiva come forza creatrice e vivificatrice la libertà.

¹⁰⁶ Sull'importanza dell'esperienza costituzionale britannica nella riflessione di Cesare Balbo, insiste C. GHISALBERTI, *La monarchia rappresentativa nel pensiero di Cesare Balbo*, in G. DE ROSA, F. TRANIELLO (a cura di), *Cesare Balbo alle origini del cattolicesimo liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 117 ss., spec. 121 ss., ove viene sottolineato che l'importanza attribuita all'esperienza inglese nasceva dall'osservazione del logoramento delle strutture costituzionali francesi. Sull'anglofilia di Balbo, si sofferma anche L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 234 ss.

e proprio fumo negli occhi¹⁰⁷, ma anche i dubbi e le perplessità nei riguardi della fragilità intrinseca della Monarchia di Luglio¹⁰⁸ (che pure era stata presa a modello per le istituzioni piemontesi)¹⁰⁹, crollata miseramente nel 1848, dopo meno di un ventennio¹¹⁰.

Esempio della netta contrapposizione tra esperienza inglese ed esperienza francese è la prolusione all'anno accademico 1882-1883 (*Il diritto costituzionale negli ultimi cento anni*)¹¹¹, dove Palma contrappone la Rivoluzione americana a quella francese dal punto di vista costituzionale: mentre la prima non era niente altro che un adattamento della dottrina di Montesquieu ad una società anglosassone, ma senza *Lords* e senza *Re*¹¹², la seconda aveva abbracciato le idee di Rousseau, per finire in mano al cesarismo, come Burke aveva preconizzato¹¹³. D'altra parte, nell'individuare i tipi principali delle costituzioni della sua epoca, Palma distingueva tra quattro modelli, ed una sorta di anti-modello o forma degenerata: i quattro modelli erano quello statunitense, quello svizzero, quello austro-tedesco e quello inglese, a cui erano ricondotti anche il Belgio e l'Italia, mentre l'antimodello era proprio la repubblica francese, che egli considerava varietà in peggio dei governi

¹⁰⁷ Sulle difficoltà di comprensione della Rivoluzione Francese da parte della intellettualità risorgimentale, a partire dallo stesso Cesare Balbo, si veda F. DIAZ, *L'incomprensione italiana della Rivoluzione francese. Dagli inizi ai primi del Novecento*, Torino, Bollati Boringhieri, 1989, 44 ss.

¹⁰⁸ Sulla Monarchia di Luglio, si vedano P. ALVAZZI DEL FRATE, *Il costituzionalismo moderno. Appunti e fonti di storia del diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2007, 57-58; M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 2012, 274 ss.; J.J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, IX ed., Paris, Armand Colin, 2001, 209 ss.; J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, XV ed., Paris, Montchrestien, 1997, 435 ss.; F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, XXIX ed., Paris, L.G.D.J., 2005, 367 ss.; L. LACCHÈ, *La libertà che guida il popolo. Le Tre Gloriose Giornate del luglio 1830 e le "Chartes" nel costituzionalismo francese*, Bologna, Il Mulino, 2002; ID., *Governo rappresentativo e principio parlamentare: le Chartes francesi del 1814 e del 1830*, in *Giornale di storia costituzionale*, 8/2004, 99 ss.; M. MORABITO, *Histoire constitutionnel de la France (1789-1958)*, VII ed., Paris, Montchrestien, 2002, 196 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, 130-131; P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994; D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, IV ed., Paris, P.U.F., 1999, 303 ss.; R.C. VAN CAENEGEM, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, tr. it. a cura di F. Quaglia, Roma, Carocci, 2003, 226-227.

¹⁰⁹ Sulla *Charte* del 1830 e sulla Costituzione belga del 1831 come modelli dello Statuto albertino insiste P. BISCARETTI di RUFFIA, *Statuto albertino*, cit., 985. Sul ruolo preponderante delle *Chartes* francesi, si soffermano P. ALVAZZI DEL FRATE, *Il costituzionalismo moderno*, cit., 61; G. BASCHERINI, *L'esperienza statutaria*, cit., 58; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, cit., 55-56; M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, cit., 297 ss.; L. CIAURRO (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, Roma, Presidenza del Consiglio, 1996, 21; P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., 16 ss.; ID., *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, cit., 119 ss.; M.R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'Antico Regime al Fascismo*, cit., 157; M. FIORAVANTI, *La Costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*, Milano, Giuffrè, 2018, 289 ss.; A.C. JEMOLO, M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, cit., 23-24, 50; L. LACCHÈ, *La Costituzione nel Novecento. Percorsi storici e vicissitudini dello Stato di diritto*, Torino, Giappichelli, 2023, 5-6; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, III ed., Milano, Corbaccio, 1995, 105-106, 139-140; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 36 ss.

¹¹⁰ Sul crollo della Monarchia di Luglio e l'avvento della II Repubblica, si vedano G. ALLEGRI, *La transizione alla Quinta Repubblica. L'attualità di un'esperienza giuridica tra innovazioni costituenti e tradizione repubblicana*, Roma, Arcane, 2013, 116 ss.; M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, cit., 294 ss.; J.J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, cit., 231 ss.; R. FEDERICI, *Rivolte e rivoluzioni. Gli ordinamenti giuridici dello Stato e dell'anti-Stato. Sulla differenza tra strutture e sovrastrutture*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 121 ss.; J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., 439 ss.; F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, cit., 371 ss.; M. MORABITO, *Histoire constitutionnel de la France (1789-1958)*, cit., 211 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 131 ss.; D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, cit., 306 ss.; R.C. VAN CAENEGEM, *Il diritto costituzionale occidentale*, cit., 227 ss.

¹¹¹ Si veda L. PALMA, *Questioni costituzionali*, cit., 7 ss.

¹¹² Ivi, 16-17.

¹¹³ Ivi, 17 ss.

parlamentari, e che non faceva altro che porre il potere effettivo nella maggioranza della Camera popolare, e senza un Re moderatore¹¹⁴.

Il carattere di antimodello dell'esperienza francese veniva ribadito da Palma anche nell'ultima sua grande opera, *Le Costituzioni moderne*, lungo e approfondito studio storico-comparativo pubblicato nella *Biblioteca di scienze politiche* diretta da Attilio Brunialti¹¹⁵. Nella parte finale del capitolo riguardante la Francia, Palma osservava che anche la III Repubblica mostrava difetti simili a quelli osservati durante il Direttorio, la monarchia orleanista e il Secondo Impero¹¹⁶. Se i difetti della Repubblica presidenziale americana e quelli delle monarchie parlamentari erano noti, la Francia odierna poteva fornire alla scienza politica qualche nuovo capitolo sull'indole propria e sulle tendenze della Repubblica parlamentare¹¹⁷. Per Palma, l'esperienza francese aggravava il problema fondamentale del governo parlamentare, ovvero sia il porre troppa potenza effettiva nella Camera elettiva, facendo sì che tutto dipendesse dalle elezioni, in virtù della mancanza di un potere sovrano al di fuori e al di sopra dei partiti, rappresentato dal Monarca¹¹⁸.

Proprio nello studio sulle costituzioni moderne, emerge un ulteriore aspetto del realismo di Palma. La sua convinta anglofilia, infatti, non gli impediva di cogliere le trasformazioni che investivano l'esperienza britannica. Nel riflettere sulle conseguenze giuridico-costituzionali delle varie riforme elettorali succedutesi (del 1832, del 1867 e del 1884)¹¹⁹, Palma rilevava come l'ultima riforma avesse mutato la dinamica partitica¹²⁰, e reso la Costituzione effettiva ben diversa da quella descritta non solo da Montesquieu, ma anche da Gneist¹²¹. A suo avviso, il processo di democratizzazione aveva reso la Corona e la *House of Lords* istituzioni imponenti, ma non più abbastanza efficienti, in quanto il potere legislativo era ormai in balia della Camera dei Comuni¹²².

D'altra parte, l'anglofilia di Palma emerge chiaramente anche nei pensatori politici citati: la parte del leone, infatti, spetta ai liberali britannici (in particolare, a Bentham ed a John Stuart Mill, ma non mancano citazioni di Bagehot, di Blackstone, di Brougham, di Burke ed altri ancora), anche se Palma non disdegna affatto fare riferimento anche agli scrittori liberali francesi (da Constant¹²³, a Guizot, a Tocqueville), in ciò che Luca Borsi ha chiamato

¹¹⁴ Ivi, 27-28. Una riaffermazione di queste tesi è in ID., *Il governo parlamentare alla prova*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1/1883, vol. I, 13 ss.

¹¹⁵ Si veda ID., *Le Costituzioni moderne*, in AA.VV., *Biblioteca di scienze politiche e amministrative* diretta da Attilio Brunialti, *Seconda Serie, Volume II*, Torino, U.T.E.T., 1894, 1 ss.

¹¹⁶ Ivi, 98.

¹¹⁷ Ivi, 98-99.

¹¹⁸ Ivi, 99-100. Sulla intrinseca fragilità della Repubblica francese, si veda anche ID., *Corso di diritto costituzionale*, II. *Dell'ordinamento dei poteri pubblici*, III ed., Firenze, Pellas, 1884, 350.

¹¹⁹ Si veda ID., *Le Costituzioni moderne*, cit., 362 ss.

¹²⁰ Ivi, 365 ss.

¹²¹ Ivi, 369.

¹²² Ivi, 370-371.

¹²³ Cfr. ID., *Questioni costituzionali*, cit., 24, ove il pensatore di Losanna viene qualificato come la più schietta ed alta espressione del sentimento costituzionale dell'epoca. Sulla fondamentale importanza di Constant nella riflessione politico-costituzionale ottocentesca, si vedano M. BARBERIS, *Benjamin Constant. Rivoluzione, Costituzione, progresso*, Bologna, Il Mulino, 1988; S. HOLMES, *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism*, New Haven (Conn.)-London, Yale University Press, 1984; G. SCIARA, *La solitudine della libertà. Benjamin Constant e i dibattiti politico-costituzionali della Prima Restaurazione e dei Cento Giorni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

un dialogo serrato coi padri putativi del liberalismo politico, dialogo che, pur essendo rispettoso e deferente, non è esente da critiche anche fittanti¹²⁴.

Sebbene il realismo caratterizzi tutte le opere di Palma, compreso anche lo stesso *Corso di diritto costituzionale*, che pure rimane legato a finalità didattiche¹²⁵, due sono quelle dove, a mio avviso, si riscontra maggiormente la prospettiva realistica. La prima è sicuramente il volume sulle questioni costituzionali, dove Palma affronta in modo problematico le criticità del sistema costituzionale italiano¹²⁶, mentre la seconda è la monografia sul potere elettorale¹²⁷. Per quanto riguarda questa ultima, non si tratta della prima opera a carattere monografico di Palma, in quanto due anni prima aveva pubblicato un lavoro sul principio di nazionalità¹²⁸, ma è senza dubbio l'opera più importante e di maggiore spessore teorico¹²⁹ nell'elenco delle prime pubblicazioni del giurista calabrese¹³⁰. Ed è proprio del lavoro sul potere elettorale che intendo occuparmi.

4. Il potere elettorale nella riflessione di Luigi Palma

4.1. Potere elettorale e diritto di voto

La monografia sul potere elettorale si inserisce a pieno diritto in un tema caldissimo del dibattito politico-costituzionale dell'epoca, come quello delle elezioni e della legge elettorale¹³¹. Il dibattito, che finisce per occupare il centro della scena per ben tre lustri, si apre con la pubblicazione della monografia di Emilio Serra Gropelli¹³², e si chiude idealmente con quella di Vittorio Emanuele Orlando¹³³, ed è caratterizzato da una grande vivacità e ricchezza di posizioni, riguardando non solo gli studiosi di diritto costituzionale, ma anche gli esponenti più colti della classe politica, come Sidney Sonnino, che sosteneva

¹²⁴ Si veda L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 30-31, che cita come emblematiche le critiche di Palma alla riconduzione, da parte di Benjamin Constant, della figura del Monarca al *pouvoir neutre*.

¹²⁵ Sull'importanza del *Corso*, si sofferma K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale*, cit., 54 ss., secondo cui (ivi, 56) esso offre un importante contributo sulla prospettiva seguita da Palma nello studio del diritto costituzionale, da cui emerge chiaramente il suo metodo storico-comparativo. Sulla importanza del *Corso* rispetto alla coeva trattatistica, si sofferma anche L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 188-189.

¹²⁶ Si veda, in proposito, K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale*, cit., 71, che la ritiene l'opera più significativa di Luigi Palma.

¹²⁷ Si veda L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano, Treves, 1869.

¹²⁸ Cfr. L. PALMA, *Del principio di nazionalità nella moderna società europea*, Milano, Editori della Biblioteca Utile, 1867. Su questa opera, si vedano anche L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 16 ss.; F. LANCHESTER, *Palma, Luigi*, cit., 582-583; K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale*, cit., 27 ss.

¹²⁹ Di opera di spessore assoluto parla F. LANCHESTER, *Palma, Luigi*, cit., 583. Sull'importanza del lavoro sul potere elettorale, si vedano anche L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 29 ss. K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale*, cit., 34 ss.

¹³⁰ Sui primi lavori di Palma, si vedano L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 11 ss.; K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale nell'Italia liberale*, cit., 20 ss.

¹³¹ Per un approfondimento, sia consentito il rinvio a P.L. BALLINI (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, Venezia, Istituto veneto di scienze, 1997; A. RIDOLFI, *La rappresentanza politica, il suffragio ed i sistemi elettorali: profili storici del dibattito italiano dal 1848 alla prima guerra mondiale*, in A. CERRI, P. HÄBERLE, I.M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, Aracne, 2010, tomo IV, 251 ss.

¹³² Cfr. E. SERRA GROPELLI, *Della riforma elettorale*, Firenze, Cotta & Compagnia, 1868.

¹³³ Si veda V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale. Studio*, Milano, Hoepli, 1883.

contemporaneamente la bontà del suffragio universale in funzione antioperaia, e, nello stesso tempo, la necessità di introdurre la rappresentanza proporzionale, come mezzo per graduarne gli effetti destabilizzanti¹³⁴.

La questione di una riforma della legge elettorale si affaccia nel dibattito pubblico nel momento in cui la classe politica e la dottrina costituzionalistica iniziano a prendere coscienza del fatto che il neonato Stato italiano godeva di una legittimazione politica assai fragile, non aiutata in questo da una legge elettorale, che conferiva il voto ad una estrema minoranza della popolazione (il 2% circa), per di più con un tasso di astensionismo elevatissimo (votava in media solo un elettore su due)¹³⁵. Di fronte a questo enorme problema, un'alternativa possibile era il suffragio universale, ma proprio l'esempio della Francia, passata nel giro di un triennio dalla Seconda Repubblica, fondata sul voto universale, al Secondo Impero¹³⁶, ne sconsigliava fortemente l'adozione.

Palma è il secondo autore in ordine di tempo ad intervenire: a distanza di pochi mesi, ci sono poi gli interventi di Guido Padelletti e Attilio Brunialti¹³⁷. La profondità della analisi e l'attenzione ad una serie di aspetti trascurati da Serra Gropelli fa della monografia sul potere elettorale un lavoro di livello assoluto, un vero e proprio punto di riferimento per il dibattito dottrinario successivo, tanto da costituire un modello per lo stesso Orlando, che non esita a ritenerla perfetta¹³⁸.

¹³⁴ Cfr., in proposito, S. SONNINO, *Il suffragio universale in Italia*, Firenze, Tipografia Eredi Botta, 1870 (e in ID., *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870/1922*, a cura di B.F. Brown, Bari, Laterza 1972, vol. I, 3 ss.); ID., *Della rappresentanza proporzionale in Italia*, Firenze, Barbera 1872 (e in ID., *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870/1922*, cit. vol. I, 65 ss.). Si veda anche P. RIDOLA, *Esperienza, costituzioni, storia*, cit., 167 ss.

¹³⁵ Sia consentito il rinvio ad A. RIDOLFI, *La rappresentanza politica, il suffragio ed i sistemi elettorali*, cit., 261-262. Sulla ridotta rappresentatività della Camera insiste anche G. BASCHERINI, *L'esperienza statutaria*, cit., 61. Sulla legislazione elettorale, si vedano AA.VV., *Le grandi leggi elettorali italiane*, Roma, Colombo, 1994; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 439 ss.; P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna, Il Mulino, 1988; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, cit., 989-990; M.R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'Antico Regime al Fascismo*, cit., 164 ss., 272; A.C. JEMOLO, M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, cit., 57 ss.; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981, 68 ss.; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 84 ss.; M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, II ed., Roma-Bari, Laterza, 1996; P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI, *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, cit., 73 ss.; R. ROMANELLI, *Il comando impossibile*, cit., 157 ss., 215 ss.

¹³⁶ Sul trapasso dalla II Repubblica al II Impero, rinvio a G. ALLEGRI, *La transizione alla Quinta Repubblica*, cit., 137 ss.; M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, cit., 305 ss.; J.J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, cit., 243 ss.; J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., 440 ss.; F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, cit., 373 ss.; M. MORABITO, *Histoire constitutionnel de la France (1789-1958)*, cit., 237 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 133 ss.; R. ROMANELLI, *Nelle mani del popolo. Le fragili fondamenta della politica moderna*, Roma, Donzelli, 2021, 119 ss.; D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, cit., 309 ss.; R.C. VAN CAENEGEM, *Il diritto costituzionale occidentale*, cit., 228 ss.

¹³⁷ Si vedano G. PADELLETTI, *Teoria della elezione politica. Saggio*, Napoli, Stamperia Regia Università, 1870; A. BRUNIALTI, *Libertà e democrazia. Studi sulla rappresentanza delle minorità*, Milano, Treves, 1871. Sulla singolare figura di Guido Padelletti, storico del diritto romano venuto a mancare ad appena 45 anni, e dotato di grande cultura costituzionalistica, tanto da intervenire con frequenza su numerosi argomenti di diritto pubblico (ne sono testimonianza G. PADELLETTI, *Scritti di diritto pubblico*, Firenze, Pellas, 1881), si vedano G. FERRI, *Padelletti, Guido*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. LXXX, Roma, Treccani, 2014, 178 ss.; A. FIORI, *Gli insegnamenti storico-giuridici alla Sapienza negli ultimi decenni del XIX secolo*, in *Historia et ius*, 4/2013, 11 ss.; ID., «Il più atteso postliminio». *La Sapienza di Roma da università pontificia a università italiana*, in G. CAZZETTA, *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, cit., 135 ss.; G. NEGRI, *Padelletti, Guido*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILETTI, *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., vol. II, 1482.

¹³⁸ Cfr. V.E. ORLANDO, *Della riforma elettorale*, cit., 56, nota 1. Sulla importanza di questa ammissione si sofferma anche G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, cit., 43.

Il potere elettorale veniva considerato da Palma come il primo attributo della sovranità e come il potere da cui si originavano tutti gli altri poteri dello Stato. Più precisamente, il corpo elettorale era definito come l'origine, il motore, la base, il giudice di tutti gli altri poteri¹³⁹. Per quanto riguardava la problematica della estensione del suffragio, Palma non faceva mistero di schierarsi a favore di un deciso allargamento del voto, superando il criterio censitario della normativa elettorale vigente¹⁴⁰. I limiti del suffragio censitario venivano illustrati sulla base dell'analisi comparatistica con la Francia della Restaurazione e della Monarchia di Luglio¹⁴¹. A suo avviso, il sistema del censo poteva essere visto come un sistema transitorio, come un male talvolta necessario, ma non era compatibile con la civiltà, e, proprio per questo, polemizzava duramente con Serra Gropelli¹⁴², che aveva ritenuto la proprietà base legittima dell'elettorato, o per sé stessa, o attestata dal pagamento del contributo¹⁴³.

Secondo Palma, il suffragio censitario era in contraddizione con il fatto che tutti i cittadini fossero soggetti al servizio militare¹⁴⁴. A suo avviso, mancava in un governo espressione del voto censitario quel beneficio della popolarità del voto che rendeva gli eletti, le leggi, gli ordini, le tasse, i sacrifici più autorevoli ed accetti, in quanto espressione di tutto il popolo¹⁴⁵. Sulla base di una analisi di tipo comparatistico, Palma sottolineava, inoltre, che i Paesi che avevano un suffragio popolare avevano uno sviluppo politico, culturale ed economico superiore di quelli a censo ristretto¹⁴⁶.

Tuttavia, Palma soggiungeva che l'allargamento del suffragio dovesse avere come punti fermi l'esclusione degli analfabeti e di chi non aveva quel minimo di indipendenza economica personale rappresentato dal lavoro¹⁴⁷, con conseguente rifiuto del suffragio universale senza condizioni: per Palma, il voto, oltre che un diritto, era un ufficio, e non poteva essere conferito a chi non era in grado di saperlo esercitare¹⁴⁸. A suo avviso, era proprio il crollo dell'esperienza francese della Seconda Repubblica a mostrare come il suffragio universale, senza alcun tipo di contemperamento e di correzione, degenerasse nella tirannide e nel trionfo dell'oscurantismo¹⁴⁹.

¹³⁹ Si veda L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 12-13.

¹⁴⁰ Sull'impianto censitario della normativa elettorale subalpina ed italiana sino alla riforma del 1882, si soffermano G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, cit., 144 ss.; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 89 ss.; G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, cit., 57 ss.

¹⁴¹ Si veda L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 102-103. Va comunque ricordato che la Monarchia di Luglio si caratterizzava per un sistema fortemente censitario, appena meno selettivo di quello della Francia di Luigi XVIII. Sottolineano questo aspetto J.J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, cit., 209; L. LACCHÈ, *La Libertà che guida il Popolo*, cit., 133 ss.; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., 62-63; M. MORABITO, *Histoire constitutionnel de la France (1789-1958)*, cit., 202-203.

¹⁴² Si veda L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 103 ss.

¹⁴³ Si veda E. SERRA GROPELLI, *Della riforma elettorale*, cit., 43.

¹⁴⁴ Cfr. L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 107.

¹⁴⁵ Ivi, 108. È interessante notare come la soggezione ai doveri fiscali ed alla leva militare era l'argomentazione che John Stuart Mill avanzava per sostenere il diritto elementare di ciascuno di fare sentire la propria voce nella decisione di problemi che riguardavano tutti ed in egual misura. Si veda, a tale proposito, J.S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, trad. it. a cura di M. Prospero, Roma, Editori Riuniti, 1997, 130.

¹⁴⁶ Si veda L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 192.

¹⁴⁷ Ivi, 199.

¹⁴⁸ Ivi, 203-204.

¹⁴⁹ Ivi, 201-202.

Per quanto riguardava l'esclusione di analfabeti ed indigenti¹⁵⁰, Palma rilevava che l'esclusione di essi dal potere elettorale, seppur penosa, non era affatto ingiusta, né assurda, ma era richiesta dalla necessità e confortata dalle più valide ragioni¹⁵¹. L'argomentazione di Palma si basava sul rilievo che, mentre l'esercizio di un diritto individuale come la libertà di culto o di proprietà o di lavoro o di contratto poteva essere esercitato prescindendo dalla istruzione e dalla condizione personale, in quanto ricadeva in primo luogo su sé stesso, e solo in subordine sugli altri, il voto elettorale, riguardando la sovranità dello Stato, concerneva in primo luogo i diritti e gli interessi degli altri, poiché dal voto degli elettori dipendeva la qualità dell'esercizio di tutti i poteri pubblici¹⁵².

In un successivo intervento del 1877 dedicato alla riforma elettorale¹⁵³, Palma ribadiva le tesi espresse otto anni prima, sottolineando, da un lato, tutte le sue perplessità sul suffragio universale, e, dall'altro, rilevando che il voto, per essere autorevole, doveva comunque essere largo, cosa che non poteva dirsi nei riguardi della legge italiana¹⁵⁴. In particolare, per quanto riguardava il suffragio universale, Palma sottolineava che nessuna delle proposte di riforma elettorale presentate in Parlamento lo contemplasse¹⁵⁵. A suo avviso, il suffragio politico presupponeva una volontà libera ed intelligente in tutti gli elettori¹⁵⁶.

Nell'analizzare le riforme proposte (l'abbassamento dell'età minima da 25 a 21 anni; quello del censo da 40 a 20 o 25 lire; il superamento dei 4 anni di corso elementare, ecc.)¹⁵⁷, ed alcuni metodi proposti per attenuare gli effetti dirompenti dell'allargamento del suffragio (quali suffragio a doppio grado e rappresentanza degli interessi)¹⁵⁸, Palma rilevava il carattere astratto della discussione¹⁵⁹. A suo avviso, il problema fondamentale delle elezioni politiche italiane era la sincerità del voto, sotto il triplice aspetto dell'ammissione al voto di corpi troppo dipendenti dal Governo, la formazione delle liste e la formazione degli uffici elettorali¹⁶⁰.

Il ruolo del potere elettorale come primo attributo della sovranità potrebbe fare pensare a Palma come un emulo di Jeremy Bentham¹⁶¹, autore che, tra l'altro, Palma conosceva

¹⁵⁰ Ivi, 214 ss.

¹⁵¹ Ivi, 217.

¹⁵² Ivi, 218.

¹⁵³ Si veda ID., *La riforma elettorale in Italia*, in *Nuova Antologia*, 11/1877, vol. XXXVI, 579 ss.

¹⁵⁴ Ivi, 588. Sulle posizioni di Palma in materia di diritto di voto successive alla monografia del 1869, si veda L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 132 ss.

¹⁵⁵ Si veda L. PALMA, *La riforma elettorale in Italia*, cit., 585.

¹⁵⁶ Ivi, 586.

¹⁵⁷ Ivi, 588 ss.

¹⁵⁸ Ivi, 592 ss.

¹⁵⁹ Ivi, 596.

¹⁶⁰ Ivi, 597 ss.

¹⁶¹ Su Bentham, la bibliografia è sterminata. Per una ricostruzione del pensiero, rinvio ad A.A. CERVATI, *La procedura parlamentare nella teoria costituzionale di Jeremy Bentham*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, vol. I, 185 ss.; A. LOCHE, *Limite e controllo della sovranità in Jeremy Bentham*, in *Materia per una storia della cultura giuridica*, 2/2000, 323 ss.; G. PELLEGRINO, *La volontà del sovrano. Epistemologia, semantica e definizione di "legge" nell'utilitarismo giuridico di Jeremy Bentham*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica* 1/2002, 3 ss.; P. RUDAN, *L'arte di governare le menti. Jeremy Bentham e il Tribunale dell'opinione pubblica*, in *Storia del pensiero politico*, 3/2017, 343 ss.; P. SCARLATTI, *L'idea di codice nel pensiero di Jeremy*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2/2005, 309 ss.; ID., *Codificazione e monografia nell'opera di Jeremy Bentham*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3/2010, fasc. CLXIX, 147 ss.; ID., *La teoria del linguaggio di Jeremy Bentham*.

molto bene e citava diffusamente. Come è noto, Bentham considerava la *constitutive authority* diretta espressione della *sovereignty of the people* (art. 1, Capitolo III, Libro II del *Constitutional Code*)¹⁶². Senonché vi è una profonda differenza tra Palma e Bentham: mentre quest'ultimo è un *radical whig*, Palma rimane un liberalconservatore moderato. Questa diversa sensibilità politica del giurista calabrese emerge, in primo luogo, nelle critiche che egli rivolgeva al voto universale, all'idea stessa di democrazia¹⁶³, nei reiterati timori di uno strapotere della maggioranza, ma anche nelle esclusioni dal suffragio.

Mentre Bentham ritiene di escludere dal voto minorenni, donne, analfabeti e stranieri di passaggio, Palma esclude, oltre alle categorie citate da Bentham, anche i sussidiati dalla carità pubblica. Va tenuto presente, d'altra parte, che l'esclusione degli analfabeti aveva una enorme differenza nei due contesti, in virtù delle dimensioni dello stesso fenomeno: mentre nella Gran Bretagna del XIX secolo il fenomeno era in fase di contrazione, nell'Italia postunitaria persistevano, sino ai primi anni del XX secolo, sacche di analfabetismo superiori al 90% in alcune zone dell'Italia meridionale¹⁶⁴.

Ha quindi più senso comparare la posizione di Palma a quella di Vittorio Emanuele Orlando, che, pur essendo anche lui esplicitamente contrario all'introduzione del suffragio universale in Italia¹⁶⁵, contestava alcune affermazioni del giurista di Corigliano. In particolare, le critiche di Orlando si appuntavano sull'idea che il suffragio fosse una conseguenza logica dell'interesse di tutti i cittadini al buon andamento dello Stato ed una sorta di retribuzione per i doveri gravanti su tutti i cittadini (dai doveri fiscali alla leva militare)¹⁶⁶: a suo avviso, l'obbligo gravante sul cittadino di difendere la sua patria era indipendente dall'idea di retribuzione, e non aveva nulla a che vedere con il voto¹⁶⁷.

Una prospettiva costituzionale, in A. CERRI, P. HÄBERLE, I.M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD, *Il diritto tra interpretazione e storia*, cit., tomo IV, 439 ss.; G. TUSSEAU, *Jeremy Bentham et le droit constitutionnel. Une approche de l'utilitarisme juridique*, Paris, L'Harmattan, 2001.

¹⁶² «The sovereignty is in the people. It is reserved by and to them. It is exercised by the exercise of the Constitutive Authority». Si veda J. BENTHAM, *Constitutional Code*, in ID., *The Works of Jeremy Bentham Published Under the Superintendence of His Executor, John Bowring*, Volume IX, Edinburgh, Tait, 1843, 153 (trad. it. parz. in ID., *Il catechismo del Popolo*, a cura di L. Formigari, Roma, Editori Riuniti, 1982, 109-110). Sul potere costitutivo, si vedano anche A. LOCHE, *Limite e controllo della sovranità in Jeremy Bentham*, cit., 338 ss.; G. TUSSEAU, *Jeremy Bentham et le droit constitutionnel*, cit., 247 ss.

¹⁶³ Per una critica al concetto di democrazia, si veda L. PALMA, *Questioni costituzionali*, cit., 123 ss., ove rilevava (ivi, 152) che la storia non confermasse i tanti inni alla infallibilità del *demos*, alla sua innata capacità di governo, giustizia, saggezza, umanità ed altre simili superlative virtù. Tra i rimedi che Palma individuava (ivi, 152-153), vi erano il ruolo unificatore del Monarca, la rappresentanza delle minoranze, il ruolo moderatore del Senato ed un potere giudiziario indipendente dalle passioni e dai pregiudizi del *demos*. Su questa critica, si veda anche K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale dell'Italia liberale*, cit., 73 ss.

¹⁶⁴ Sulla differenza tra il tasso di analfabetismo italiano e quello dei Paesi più sviluppati (Gran Bretagna, Olanda, Germania e Paesi scandinavi), si sofferma L. CAFAGNA, *Nord e Sud nella storia dell'Unità d'Italia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2/2011, 49 ss., il quale sottolinea (ivi, 53) come nel 1871 il tasso di analfabetismo in Italia risultasse molto alto (69%), e come questo dato medio rifletteva (ivi, 57), a sua volta, una netta differenza tra le regioni settentrionali (ove il tasso di analfabetismo si collocava tra il 42 e il 45%) e quelle meridionali (ove il tasso di analfabetismo si collocava tra l'80 e il 90%). Sui bassi tassi di analfabetismo nell'Inghilterra del XIX secolo, si vedano M. FFORDE, *Storia della Gran Bretagna 1832-2002*, trad. it. a cura di R. Baronti Marchiò, II ed., Roma-Bari, Laterza, 2002, 45-46; A. PETRUCCI, *David Cressy: sull'analfabetismo in Inghilterra*, in *Quaderni storici*, 3/1982, p. 1129 ss.

¹⁶⁵ Si veda V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, cit., 198, ove sottolineava che nessuna grave e seria ragione giustificava il suffragio universale in Italia. Sulla comparazione tra Palma ed Orlando in materia di diritto di voto, si veda anche L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 145 ss.

¹⁶⁶ Si veda V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, cit., 57 ss.

¹⁶⁷ Ivi, 60-61.

Orlando contestava anche l'affermazione sulla maggiore prosperità economica dei Paesi a suffragio popolare rispetto a quelli basati sul suffragio censitario, ritenendola una argomentazione fallace: a suo avviso, infatti, era necessario studiare gli effetti politici del voto universale, anziché quelli economici¹⁶⁸. Alla luce di questa premessa, Orlando concludeva che le prove che aveva dato il voto universale, sia in Francia che negli Stati Uniti, non erano state affatto positive¹⁶⁹. Anche per Orlando, l'operaio e il contadino analfabeta ed indigente erano pessimi elettori, in quanto le facoltà politiche erano, a suo avviso, le ultime a svilupparsi: la loro mancanza determinava il predominio della superstizione e del pregiudizio¹⁷⁰.

4.2. Rappresentanza delle minoranze e sistemi elettorali

Uno dei capitoli più interessanti della monografia sul potere elettorale è quello sulla rappresentanza delle minoranze, che Palma aveva pubblicato anche come articolo a sé stante¹⁷¹. La questione della giusta rappresentanza era stata posta per la prima volta da Thomas Hare, e poi ripresa da John Stuart Mill. Quest'ultimo, in particolare, aveva sottolineato che in una democrazia in cui tutti i cittadini fossero uguali, ogni parte politica avrebbe dovuto raccogliere una rappresentanza proporzionale alla sua reale forza: in mancanza di questo, non si era in una situazione di eguaglianza, ma in una di ineguaglianza e di privilegio, con la conseguenza che una parte della società finiva per dominare su tutto il resto, e che alla minoranza veniva negata l'influenza a cui avrebbe avuto diritto nella rappresentanza¹⁷².

Nell'ambito della dottrina costituzionalistica italiana, il tema della rappresentanza delle minoranze era stato posto da Saredo e dallo stesso Serra Gropelli¹⁷³, ma è con l'intervento del costituzionalista calabrese che il dibattito si arricchisce di tutta una serie di nuove questioni. Palma partiva dalla constatazione che, con i sistemi elettorali esistenti, le assemblee non erano il ritratto della nazione, non la rappresentavano giustamente e sinceramente, in virtù della sottorappresentazione delle minoranze politiche, il che aveva, a sua volta, dei riflessi anche sulla stessa maggioranza, che non veniva rappresentata con sincerità e fedeltà¹⁷⁴.

Palma richiamava *La democrazia in America* di Tocqueville per mettere in guardia dal pericolo della tirannia delle maggioranze democratiche, definita come la più estesa, la più intollerante e la più irresistibile di tutte le tirannie¹⁷⁵. L'introduzione la rappresentanza delle

¹⁶⁸ Ivi, 74-75.

¹⁶⁹ Ivi, 75 ss.

¹⁷⁰ Ivi, 191.

¹⁷¹ Si veda L. PALMA, *La rappresentanza delle minorità secondo il sistema di Hare*, in *Nuova Antologia*, 5/1869, vol. XI, 118 ss.; ID., *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 325 ss.

¹⁷² Si veda J.S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., 107-108.

¹⁷³ Si vedano G. SAREDO, *Principii di diritto costituzionale, Volume II*, Parma, Tipografia Cavour, 1862, 152 ss.; E. SERRA GROPELLI, *Della riforma elettorale*, cit., 117 ss.

¹⁷⁴ Si veda L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 327-328.

¹⁷⁵ Ivi, 331-332.

minoranze, per Palma, diveniva una necessità impellente con l'allargamento del voto, e, ancora di più, con il suffragio universale¹⁷⁶. Nell'illustrare il sistema elettorale elaborato da Thomas Hare¹⁷⁷, Palma analizzava anche le principali obiezioni che ad esso venivano fatte ad esso¹⁷⁸, avanzando alcune osservazioni rispetto alla sua applicazione integrale: nonostante i suoi numerosi pregi, Palma riteneva preferibile applicarlo su piccoli collegi provinciali e non su collegi di grandi dimensioni, come elaborato da Hare (che aveva diviso la Gran Bretagna nei tre regni di Inghilterra, Scozia ed Irlanda), e con una limitazione dei voti esprimibili dal singolo elettore (5-7 voti al massimo)¹⁷⁹.

Palma passava poi ad analizzare gli altri sistemi elettorali elaborati per garantire la rappresentanza, ovverosia il voto cumulativo (che Palma chiamava il voto accumulato) e il sistema di cui si era fatto paladino Lord Cairns (il voto limitato)¹⁸⁰, concludendo con una comparazione tra di essi: a suo dire, il sistema di Hare era il più ingegnoso e quello che garantiva in modo migliore la rappresentanza delle minoranze, ma era anche quello che più difficilmente avrebbe potuto essere adottato, mentre il più semplice da introdurre era proprio il voto limitato¹⁸¹.

Occorre ricordare che proprio l'introduzione del voto limitato per i collegi più grandi (quelli che eleggevano 5 deputati) fu una delle novità introdotte dalla riforma elettorale del 1882¹⁸². Palma commentava l'innovazione introdotta prima in un breve articolo sulla *Nuova Antologia* e poi in un capitolo delle *Questioni costituzionali* dedicato alla proporzionalità della rappresentanza¹⁸³. Egli metteva in evidenza che l'abolizione del collegio uninominale e la sua sostituzione con lo scrutinio plurinominale di lista era stata decisa proprio con la speranza che i difetti di questo ultimo fossero corretti dal voto limitato¹⁸⁴. Il giurista coriglianese non faceva mistero di essere favorevole a questa introduzione, sottolineando non solo come il voto limitato conquistasse sempre più spazio ed importanza nelle legislazioni elettorali straniere¹⁸⁵, e come molte delle critiche fossero espressione di meri preconcetti¹⁸⁶.

Palma ricostruiva la genesi della riforma e il successivo dibattito parlamentare¹⁸⁷, criticando non solo il fatto che l'originale proposta governativa di introdurre il voto limitato riguardasse solo i collegi più grandi (ovverosia, i collegi che eleggevano 5 deputati e quelli che ne eleggevano 4)¹⁸⁸, ma anche che, nel corso della discussione, il voto limitato fosse

¹⁷⁶ Ivi, 332.

¹⁷⁷ Ivi, 334 ss.

¹⁷⁸ Ivi, 341 ss.

¹⁷⁹ Ivi, 348.

¹⁸⁰ Ivi, 351 ss.

¹⁸¹ Ivi, 356.

¹⁸² Sulla riforma elettorale del 1882, si vedano P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo*, cit., 91 ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, cit., 183 ss.; M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, cit., 54 ss., 105 ss.; A. RIDOLFI, *La rappresentanza politica, il suffragio ed i sistemi elettorali*, cit., 286 ss.

¹⁸³ Si veda L. PALMA, *Il voto limitato nella nostra riforma elettorale*, in *Nuova Antologia*, 5/1882, vol. LXII, 61 ss.; ID. *Questioni costituzionali*, cit., 154 ss.

¹⁸⁴ ID., *Il voto limitato nella nostra riforma elettorale*, cit., 62; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 177.

¹⁸⁵ ID., *Il voto limitato nella nostra riforma elettorale*, cit., 65 ss.

¹⁸⁶ Ivi, 66.

¹⁸⁷ ID. *Questioni costituzionali*, cit., 156 ss.

¹⁸⁸ ID., *Il voto limitato nella nostra riforma elettorale*, cit., 69-70; ID. *Questioni costituzionali*, cit., 163-164.

stato ulteriormente circoscritto ai soli collegi che eleggevano 5 deputati¹⁸⁹. In particolare, Palma evidenziava l'intrinseca arbitrarietà e disuguaglianza tra cittadini nel conferire la rappresentanza delle minoranze solo ad alcuni collegi, e non ad altri: a suo avviso, il conferire il voto limitato solo ad alcuni collegi di speciale entità avrebbe avuto senso, se fosse stato mantenuto per tutti gli altri seggi il collegio uninominale¹⁹⁰.

La contrarietà di Palma allo scrutinio di lista puro e semplice, senza alcun tipo di correttivo, era una costante di tutta la sua analisi¹⁹¹. Già nella monografia sul potere elettorale, di fronte all'alternativa tra voto uninominale e voto plurinominale¹⁹², Palma non aveva nascosto di preferire il primo, per la semplice ragione che, se era già difficile eleggere un deputato, eleggerne tanti lo era ancor di più¹⁹³. Quanto allo scrutinio di lista, Palma rilevava che esso poteva avere una qualche utilità nelle elezioni comunali, ma non aveva molto senso se applicato alle circoscrizioni provinciali, dove l'ampiezza di esse era tale da non consentire di potere conoscere e valutare bene i candidati e gli interessi da rappresentare, comportando così votazioni cieche senza coscienza individuale¹⁹⁴.

Nel successivo articolo sulla riforma elettorale, Palma aveva criticato la proposta governativa di sostituire il collegio uninominale maggioritario a doppio turno con lo scrutinio plurinominale maggioritario di lista, sottolineando come questa scelta non era altro che la riproposizione di un qualcosa che la stessa Francia aveva abbandonato due anni prima¹⁹⁵. Palma non nascondeva i difetti del collegio uninominale maggioritario a doppio turno, un sistema che, a suo avviso, sopprimeva la minoranza in intere regioni¹⁹⁶, ma lo scrutinio di lista non era meglio, in quanto accentuava ancora di più la tirannia della maggioranza¹⁹⁷, concludendo la sua analisi con una riaffermazione della bontà di quella semplice forma di rappresentanza delle minoranze costituita dal voto limitato¹⁹⁸. Per Palma, solo il voto limitato abbinato allo scrutinio di lista ne manteneva tutti i pregi, e, nello stesso tempo, ne correggeva i numerosi difetti¹⁹⁹.

¹⁸⁹ ID., *Il voto limitato nella nostra riforma elettorale*, cit., 71; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 178-179.

¹⁹⁰ ID., *Il voto limitato nella nostra riforma elettorale*, cit., 75.

¹⁹¹ Sulla critica di Palma nei riguardi dello scrutinio di lista, si veda anche L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 156 ss., che accomuna la sua posizione a quella di Vittorio Emanuele Orlando.

¹⁹² Cfr. L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 275 ss.

¹⁹³ Ivi, 276.

¹⁹⁴ Ivi, 276-277.

¹⁹⁵ Si veda ID., *La riforma elettorale in Italia*, cit., 601 ss.

¹⁹⁶ Ivi, 604.

¹⁹⁷ Ivi, 605-606, ove Palma citava il caso emblematico delle elezioni a scrutinio plurinominale maggioritario di lista dei grandi elettori presidenziali negli Stati Uniti. Nello stesso senso, si veda anche ID., *Il voto limitato nella nostra riforma elettorale*, cit., 63.

¹⁹⁸ Cfr. ID., *La riforma elettorale in Italia*, cit., 606-607.

¹⁹⁹ Si veda ID., *Il voto limitato nella nostra riforma elettorale*, cit., 75-76, ove sottolineava che, facendo scrivere agli elettori un numero minore degli erigendi, si alleviava il loro compito, si rendeva più veloce lo scrutinio, e si temperava il difetto di fare eleggere deputati senza cognizione delle persone, ed il dispotismo dei comitati elettorali. Nello stesso senso, si veda anche ID., *Questioni costituzionali*, cit., 182-183.

4.3. L'elettività dei senatori

Palma concludeva la sua monografia sul potere elettorale occupandosi della questione della elezione dei senatori²⁰⁰. È interessante notare che anche la riforma del Senato era un tema caldissimo nel dibattito politico-costituzionale dell'epoca statutaria. Va ricordato, infatti, che appena due mesi dopo la concessione dello Statuto, in un articolo pubblicato su *Il Risorgimento*, Cavour aveva espresso tutte le sue perplessità sulle modalità di composizione della prima camera²⁰¹. Partendo dal presupposto che il bicameralismo fosse una cosa in sé auspicabile e desiderabile²⁰², egli aveva evidenziato che né il criterio ereditario (sulla falsariga della *House of Lords*)²⁰³, né la scelta da parte dell'esecutivo (come previsto dallo Statuto albertino)²⁰⁴ fossero validi criteri di composizione del Senato. A suo avviso, era preferibile il sistema elettivo sulla scia della Costituzione belga, che egli riteneva l'unico sistema razionale ed opportuno nelle condizioni del momento²⁰⁵.

La posizione di Palma differiva da quella di Cavour. Il giurista calabrese partiva dalla constatazione che fossero comunque necessarie due Camere²⁰⁶, in quanto il monocameralismo era una istituzione relativamente moderna, ed aveva dato pessima prova dove era stato adottato²⁰⁷. La vera ragione del bicameralismo, ad avviso di Palma, non stava tanto nell'affermazione che il Senato rappresentava l'elemento aristocratico²⁰⁸, contrapposto all'elemento monarchico ed all'elemento democratico, rappresentato dalla Camera elettiva, quanto piuttosto nella necessità di un potere moderatore, in quanto una sola Camera sarebbe divenuta prevaricatrice e dispotica²⁰⁹.

Palma contestava il principio ereditario come criterio di costituzione del Senato: a suo avviso, l'ereditarietà poteva andare bene se riguardava la figura del Capo dello Stato, ma era un privilegio assurdo se applicata ad una Camera moderatrice²¹⁰, tanto da ritenere preferibile la nomina regia alla ereditarietà²¹¹. Per Palma, infatti, una Camera ereditaria non era altro che una funesta assurdità ed un residuo del Medio Evo²¹², tanto più che la stessa *House of Lords* inglese era in stato di evidente decadenza, a seguito delle riforme elettorali del 1832 e

²⁰⁰ Si veda L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 383 ss.

²⁰¹ Si veda C. CAVOUR, *La riforma del Senato*, ne *Il Risorgimento*, 27 maggio 1848 [e in ID., *Tutti gli scritti*, III (1848-1850), a cura di C. Pischetta e G. Talamo, Torino, Centro Studi Piemontesi, 1976, 1247 ss.]. Sulle proposte cavouriane di riforma del Senato, si veda anche N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione*, cit., 46 ss.

²⁰² Si veda C. CAVOUR, *Tutti gli scritti*, III, cit., 1248.

²⁰³ Ivi, 1249. Una difesa della ereditarietà della carica di senatore è in C. BALBO, *Della Monarchia rappresentativa in Italia. Saggi politici. Della politica nella presente civiltà. Abbozzj*, Firenze, Le Monnier, 1857, 254 ss.

²⁰⁴ Si veda C. CAVOUR, *Tutti gli scritti*, III, cit., 1249. Per una difesa del sistema adottato dallo Statuto, invece, si veda C. BALBO, *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, cit., 261 ss.

²⁰⁵ Si veda C. CAVOUR, *Tutti gli scritti*, III, cit., 1250.

²⁰⁶ Si veda L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 383.

²⁰⁷ Ivi, 389, ove vengono citati come esempi in negativo le Costituzioni francesi del 1791, del 1793, e del 1848; la Costituzione di Cadice del 1812; e la Costituzione della Repubblica romana del 1849.

²⁰⁸ Per una difesa di questa tesi, si veda C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, cit., 250 ss.

²⁰⁹ Si veda L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 390-391, ove vengono citati come esempi storici il Lungo Parlamento inglese e la Convenzione Nazionale francese.

²¹⁰ Ivi, 394 ss.

²¹¹ Ivi, 396.

²¹² Ivi, 404.

del 1867, che avevano spostato il centro di gravità dell'intero sistema costituzionale inglese nella Camera dei Comuni²¹³.

Palma era molto critico anche nei riguardi del sistema previsto dallo Statuto albertino²¹⁴, ovverosia la nomina a vita da parte del Re, sistema che qualificava come una trovata infelicissima²¹⁵. A suo avviso, il sistema delle informate, introdotto per garantire al ministero la maggioranza dei voti, non rendeva il Senato un corpo libero ed indipendente, con la conseguenza che i senatori non erano adatti né a sostenere efficacemente la Corona, né, tanto meno, a moderare gli eccessi della Camera elettiva²¹⁶: benché lo Statuto li avesse considerati come primo corpo politico dello Stato, i senatori non erano altro che gli invalidi della Costituzione²¹⁷.

Per potere svolgere il suo ruolo di moderatore tra Re e Camera dei Deputati, il Senato doveva essere indipendente da entrambi²¹⁸. Palma respingeva l'idea di costituire il Senato allo stesso modo del Senato romano o dell'Areopago ateniese, in quanto inapplicabile²¹⁹. A suo avviso, l'unico modo per assicurare l'indipendenza dei senatori era l'elezione²²⁰. Tuttavia, Palma riteneva il sistema belga, che tanto era piaciuto a Cavour, non applicabile in caso in caso di allargamento del suffragio²²¹. Di conseguenza, egli preferiva mutuare il sistema di designazione del Senato statunitense, ovverosia l'elezione da parte delle legislature statali²²², adattandola ai consigli provinciali²²³.

Tuttavia, in un successivo intervento sullo stesso tema tredici anni più tardi²²⁴, Palma rivedeva in parte le sue idee. Egli partiva dalla consueta comparazione con l'esperienza inglese: così come vi erano stati dei mutamenti sostanziali del ruolo della *House of Lords* dopo il *Reform Act* del 1832, così ugualmente il ruolo del Senato italiano era sempre più ridotto rispetto a quello della Camera dei Deputati²²⁵. Secondo Palma, nonostante lo Statuto continuasse a ritenere il Senato la prima camera, esso era divenuto una mera alta corte di registro dei voleri della Camera dei Deputati²²⁶.

²¹³ Ivi, 405.

²¹⁴ Ivi, 408 ss.

²¹⁵ Ivi, 409. Sulle critiche di Palma, si veda anche N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione*, cit., 105. Una rivalutazione del ruolo del Senato è in R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 216 ss., che sottolinea (ivi, 218-219) come nelle prime legislature il Senato fosse luogo di grandi individualità, e come le tradizionali ricostruzioni volte a vedere nel Senato una sorta di inferiorità rispetto alla Camera non siano condivisibili. Positivo è anche il giudizio di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, cit., 988, secondo il quale il funzionamento dell'assemblea diede luogo a risultati generalmente soddisfacenti, nei circa 100 anni in cui fu operante. Tendono a svalutare il ruolo del Senato nell'Italia statutaria U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 442 ss.; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., 5 ss.; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 67 ss.

²¹⁶ Cfr. L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 410. Sulle informate, si vedano anche U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 443; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., 12 ss.

²¹⁷ Cfr. L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 412.

²¹⁸ Ivi, 414.

²¹⁹ Ivi, 418.

²²⁰ Ibidem.

²²¹ Ivi, 426.

²²² Ivi, 429 ss.

²²³ Ivi, 431 ss.

²²⁴ ID., *La riforma del Senato in Italia*, in *Nuova Antologia*, 2/1882, vol. LXI, 193 ss. (e, con modifiche, in ID., *Questioni costituzionali*, cit., 235 ss.).

²²⁵ ID., *La riforma del Senato in Italia*, 194-195.

²²⁶ Ivi, 196.

Per il giurista di Corigliano, la riforma del Senato non era affatto impedita dalla dichiarazione di irrevocabilità dello Statuto, in quanto l'irrevocabilità concerneva la volontà del Re che trasformava la monarchia da assoluta a rappresentativa, e non le forme concrete attraverso cui la monarchia rappresentativa si presentava²²⁷. A suo avviso, la costituzione non poteva essere intesa come un qualcosa di fisso ed inalterabile, ma era un qualcosa di vivente, suscettibile di accrescimento, di sviluppo e di modificazioni²²⁸. Per Palma, l'assenza di apposite procedure volte a disciplinare la revisione costituzionale non significava affatto impossibilità di mutare lo Statuto, ma solo che esso rientrava nel novero delle costituzioni che non facevano distinzioni tra la legge e la costituzione, essendo il potere costituente compenetrato nel potere legislativo²²⁹.

Palma ammetteva i limiti della soluzione proposta tredici anni prima, sottolineando come essa avrebbe oltremodo politicizzato i consigli provinciali, accentuandone la deriva oligarchica²³⁰. A suo avviso, né il sistema belga, né quello nordamericano adattato ai consigli provinciali erano modelli ai cui ispirarsi: il migliore modello di costituzione del Senato, per Palma, era un sistema misto, in cui vi erano senatori per nomina regia²³¹, altri per cooptazione da parte degli stessi senatori, altri infine elettivi²³². In particolare, i senatori elettivi sarebbero stati eletti da alcuni collegi speciali i cui elettori si componevano di quegli appartenenti alle categorie fra cui venivano nominati i senatori, con la conseguenza che, da nominabili, diventavano elettori senatoriali²³³. Ad essi si affiancavano anche deputati ed ex-deputati, consiglieri provinciali ed ex-consiglieri provinciali, ex-ministri, magistrati ed ex-magistrati delle Corti di Appello, della Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, membri di Regie Accademie e professori universitari, ed altri ancora, in modo da potere costituire il complesso dei cittadini più notevoli²³⁴.

Palma ipotizzava che un Senato di tal genere dovesse avere 300 membri, dei quali 150 tramite elezione, 75 tramite nomina regia e 75 cooptati dagli stessi senatori²³⁵. A suo avviso, i senatori non elettivi dovevano esserlo a vita, mentre quelli elettivi dovevano rimanere in carica 10 anni (ovverosia, il doppio della durata massima della Camera dei Deputati), rinnovabili per metà ogni cinque anni, e con possibilità di essere sottoposti ad elezione anticipata, come alla Camera, in modo da consentire al Sovrano di interrogare la nazione,

²²⁷ Ivi, 199; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 240.

²²⁸ ID., *La riforma del Senato in Italia*, 199-200; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 241.

²²⁹ ID., *La riforma del Senato in Italia*, 200 ss., ove Palma contrapponeva la Costituzione statunitense, la Costituzione belga e la Costituzione della Prussia alla Costituzione inglese e a quella romana. Lo Statuto albertino veniva fatto rientrare nella seconda categoria. A dimostrazione della sua modificabilità prescindendo da apposite procedure di revisione costituzionale, Palma citava il caso emblematico dell'art. 77 St. alb., tacitamente abrogato dallo stesso Carlo Alberto, prima ancora che si riunisse il Parlamento, o l'equiparazione di tutti i culti alla religione cattolica, nonostante il tenore letterale dell'art. 1 St. alb. Sugli artt. 1 e 77 St. alb. come esempio tipico di flessibilità dello Statuto si soffermava anche T. MARCHI, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1926, vol. XVIII, parte I, 187 ss., che richiama (ivi, 188-189) anche l'istituzione della Luogotenenza, istituto non contemplato dallo Statuto.

²³⁰ Si veda L. PALMA, *La riforma del Senato in Italia*, cit., 210; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 252-253.

²³¹ ID., *La riforma del Senato in Italia*, cit., 214; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 254.

²³² ID., *La riforma del Senato in Italia*, cit., 215; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 254-255.

²³³ ID., *La riforma del Senato in Italia*, cit., 215-216; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 255-256.

²³⁴ ID., *La riforma del Senato in Italia*, cit., 216; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 256.

²³⁵ ID., *La riforma del Senato in Italia*, cit., 217; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 257-258.

in modo da ristabilire la turbata armonia tra gli organi legislativi ed esecutivi dello Stato²³⁶. Nel concludere il suo lavoro, Palma ribadiva quello che, a suo avviso, era un punto fermo, ovvero che la riforma del Senato non era affatto una riforma antimonarchica, ma, anzi, era affrontata nell'interesse alla conservazione dello Stato e della sua costituzione, in quanto non era volta a limitare i poteri del Re, ma a limitare quella che egli chiamava l'onnipotenza corruttrice della maggioranza *pro tempore* della Camera dei Deputati, in quanto unica Camera dotata di potere politico²³⁷.

5. La forma di governo parlamentare e il ruolo del Monarca

5.1. La difficile qualificazione della forma di governo statutaria

Uno dei punti di maggiore ambiguità dello Statuto albertino è il rapporto tra il Sovrano ed il Parlamento, e, in particolare, la Camera dei Deputati, unico organo elettivo²³⁸. Va tenuto presente che la centralità del Sovrano, proclamata nel testo costituzionale (artt. 2, 5 e 6 St. alb.)²³⁹ conviveva con una evoluzione in senso parlamentare della forma di governo²⁴⁰. Va considerato infatti che la fiducia parlamentare ha caratterizzato sin dall'inizio l'esperienza statutaria²⁴¹: basti pensare che è a seguito di un voto contrario della Camera su un emendamento soppresivo presentato dal Ministro Revel, su cui era stata posta una questione di Gabinetto, che il Governo Balbo-Pareto (il primo entrato in carica con lo Statuto) era stato costretto alle dimissioni²⁴².

²³⁶ ID., *La riforma del Senato in Italia*, cit., 217-218; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 258.

²³⁷ ID., *La riforma del Senato in Italia*, cit., 222; ID., *Questioni costituzionali*, cit., 262-263.

²³⁸ Sulla problematica qualificazione della forma di governo, si vedano U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, Il Mulino 2014, 51 ss.; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, cit., 56 ss.; Y.M. CITINO, *Lo Statuto albertino fra lettera e spirito*, cit., 4 ss.; F.G. COCCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 485 ss., 538 ss.; G. SICA, *Prove di fiducia. Il presidente della Camera e il parlamentarismo nel periodo statutario*, Roma, Carocci, 2021, 19 ss.

²³⁹ Per un esame dei poteri del Re, si vedano P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, cit., 986 ss.; P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., 21 ss.; M.R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'Antico Regime al Fascismo*, cit., 158-159; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, cit., 114 ss.; G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, cit., 66 ss.

²⁴⁰ Contesta la tesi della centralità del Re F.G. COCCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 507 ss., secondo il quale, nell'ambito dell'esperienza costituzionale subalpina, il Re non ebbe quasi mai le redini dell'azione politica, Sulla centralità della figura del Monarca insistono, invece, U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 450 ss.; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, cit., 407 ss.; P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., 74 ss.; R. MARTUCCI, *L'invenzione dell'Italia unita 1855-1864*, cit., 348 ss.; ID., *Storia costituzionale italiana*, cit., 40 ss., 117 ss.; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., 7 ss.; G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, cit., 65 ss.; G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., 37 ss.

²⁴¹ Tendono a negare questa tesi P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, cit., 149 ss.; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 77 (secondo cui in età liberale la Camera elettiva è estranea alla formazione del Gabinetto). Di una evoluzione in senso parlamentare, agevolata dalla formulazione degli artt. 65 e 67 St. alb., parlano M. ASCHERI, *Introduzione storica al diritto moderno e contemporaneo*, cit., 359 ss.; G. BASCHERINI, *L'esperienza statutaria*, cit., 61; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, cit., 995-996. Sull'esistenza di voti di fiducia e sfiducia sin dal primo momento dell'esperienza statutaria si soffermano R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-1849 come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare*, in *Le Carte e la Storia*, 2/2016, 75 ss.; ID., *Tra norma e vita*, cit., 168 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 47 ss.

²⁴² Di posizione di una questione di Gabinetto parlavano, ad esempio, L. PALMA, *I cambiamenti di Ministero in Italia sotto il governo costituzionale da Cesare Balbo a Benedetto Cairoli*, cit., 629; T. MARCHI, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*,

Se si riguarda storicamente l'intera esperienza statutaria, si potrà notare come la qualificazione della forma di governo sia uno dei punti dove maggiormente si riscontrano divergenze di vedute tra gli stessi studiosi²⁴³. In virtù del rapporto dialettico che si instaurava tra Corona, Camera elettiva e Governo, vi sono stati infatti momenti in cui il raccordo tra Governo e maggioranza parlamentare diventava così forte quasi da “esautorare” dal gioco il Re²⁴⁴, e momenti in cui la debolezza di questo raccordo faceva riemergere prepotentemente la figura del Sovrano²⁴⁵. A tutto questo va aggiunto che il processo di ampliamento del suffragio complicava ancora di più la questione, in quanto la figura del

cit., 201. Per quanto riguarda gli studiosi più recenti, si veda M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, cit., 99 ss., secondo cui (ivi, 101), anche a non volere propendere per la configurazione fiduciaria della votazione, è indubbio che si fosse trattato di una sonora sconfitta del ministero su una questione che lo aveva visto impegnato direttamente. Nega il carattere parlamentare della crisi C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, cit., 39-40. Di diverso avviso sembra G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, cit., 159-160, secondo cui questa crisi aveva quasi il carattere di una crisi parlamentare, anche se mancava una mozione di sfiducia. Sulla questione di fiducia in epoca statutaria, sia consentito il rinvio a R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 173 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 70 ss.; A. RIDOLFI, *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *Nomos*, 2/2022, 10 ss.

²⁴³ Sulla qualificazione della forma di governo statutaria come parlamentare «dualistica», si sofferma U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 435 ss., che sottolinea le affinità con la Francia di Luigi Filippo. Sul fatto che, nell'esperienza liberale italiana, non si possa parlare di governo del Primo Ministro, se non con riferimento a figure di particolare rilievo, laddove la precarietà delle maggioranze parlamentari e le pretese da parte del Sovrano di incidere sulle scelte governative moltiplicarono invece i casi di Governi del Re, insiste G. BASCHERINI, *L'esperienza statutaria*, cit., 61-62. Di un regime pseudoparlamentare parlano M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, cit., 72 ss.; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, cit., 153 ss. (il quale individua un nesso con la legge elettorale: a suo dire, provenendo questa dalla Francia, e non dall'Inghilterra, il sorgente parlamentarismo italiano non poteva che riprodurre, più o meno confusamente, la dinamica tanto diversa del sistema francese). Discutibile e poco persuasiva è invece l'interpretazione di R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 57 ss., secondo cui il Presidente del Consiglio non sarebbe altro che una sorta di Cancelliere del Re, in quanto questa tesi sembra prefigurare per tutta l'esperienza statutaria quella che è stata la singolare parentesi crispina.

²⁴⁴ Il caso emblematico è sicuramente quello di Cavour, che, forte della sua legittimazione di *leader* della maggioranza parlamentare, non esita a sfidare apertamente Vittorio Emanuele II, dimettendosi in modo polemico, sia in seguito alla c.d. *crisi Calabiana*, sia dopo l'armistizio di Villafranca, e costringendo il Monarca a richiamarlo al Governo. Si veda G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, cit., 176 ss., secondo il quale il conflitto tra Cavour e Vittorio Emanuele II nasceva dal fatto che il primo si considerava un Primo Ministro parlamentare, mentre il Re lo considerava, in fondo, sempre un suo ministro. Di conseguenza, prosegue Maranini, accettando Cavour come Presidente del Consiglio ed ammettendo che non si poteva governare senza la fiducia, la monarchia aveva in fondo accolto il principio parlamentare. Sulla importanza di Cavour, si sofferma anche G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, cit., 38 ss., secondo cui quella di Cavour era l'unica prospettiva possibile per legittimare il Parlamento, di fronte ad uno Statuto che metteva al centro la figura del Re. Si veda anche F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 518 ss., secondo il quale (ivi, 522) i ragguardevoli poteri che lo Statuto riconosceva al Re circa la formazione e la composizione dei governi furono di fatto fortemente condizionati sia dalla Camera, sia dall'avvento di una figura politica preponderante come Cavour. Tende a smitizzare la figura di Cavour, R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., 314 ss., secondo il quale alcuni importanti mutamenti costituzionali si sono verificati prima dell'emergere della sua figura politica.

²⁴⁵ Di scelta personale del Re a proposito delle nomine di Menabrea e di Pelloux parla U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 451. Di riemersione del protagonismo regio dalla morte di Cavour parla M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, cit., 162 ss., che la ricollega alla instabilità parlamentare che si determina con la morte del *leader* incontrastato della maggioranza parlamentare. Di un baricentro spostato a favore della Corona dopo l'Unità parla anche M.R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'Antico Regime al Fascismo*, cit., 271 ss., che sottolinea come la mancata centralità del Parlamento fosse determinata dalla mancata introduzione della fiducia preventiva e dalla prassi di scioglimenti anticipati e proroghe delle sessioni. Sul rinnovato protagonismo del Monarca dalla morte di Cavour alla formazione del Governo Lanza-Sella, si sofferma F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 570 ss., secondo il quale (ivi, 572) l'attivismo politico di Vittorio Emanuele II fu determinato anche dalla rappresentanza parlamentare, in quanto la rottura dello schieramento tenuto assieme dalla personalità di Cavour comportò l'impossibilità di avere una maggioranza coesa e stabile. Sulle vicende che portano dal Governo Menabrea al Governo Lanza-Sella, si veda G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., 82 ss.

Monarca veniva invocata come un correttivo alle degenerazioni ed all'onnipotenza del Parlamento, diretta espressione della volontà popolare²⁴⁶.

A dimostrazione della perdurante problematicità del tema dei poteri del Re, occorre ricordare che i due atti politicamente più rilevanti durante il regno di Vittorio Emanuele III (la stipulazione del Patto di Londra e la conseguente entrata in guerra dell'Italia nel 1915; la nomina di Benito Mussolini a Presidente del Consiglio dei ministri nel 1922) erano atti che coinvolgevano in maniera inequivocabile proprio la prerogativa regia²⁴⁷. D'altra parte, questi due atti sono stati valutati in maniera diversa dagli stessi studiosi: non è un caso che alcuni di essi abbiano parlato addirittura di una vera e propria forzatura operata dal Sovrano²⁴⁸, altri ritengano l'entrata in guerra e l'avvento del fascismo come il trionfo della prerogativa regia contro quella parlamentare²⁴⁹.

Il dualismo tra Corona e Parlamento è quindi un tema classico del dibattito politico-costituzionale in epoca statutaria. Esso era stato il terreno di scontro tra due esponenti della classe politica subalpina come Cesare Balbo e Camillo Benso di Cavour: mentre per il primo era la Corona ad essere il fulcro attivo e propulsivo dell'intero ordinamento, con la conseguenza che il ministero finiva per essere direttamente dipendente dalla Corona, per il secondo era il Parlamento (in particolare, la Camera elettiva) il centro del sistema, e questa contrapposizione si riverberava non solo sulla diversa concezione dello Statuto albertino²⁵⁰, ma anche sulla legittimità di operazioni parlamentari volte a precostituire una maggioranza (il c.d. *connubio* Cavour-Rattazzi)²⁵¹.

²⁴⁶ Cfr., in proposito, UN DEPUTATO (S. SONNINO), *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 1/1897, vol. CLI, 9 ss. (e in ID., *Scritti e discorsi extraparlamentari 1870/1922*, cit. vol. I, 575 ss.). Sulla posizione di Sonnino, inoltre, si vedano M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, cit., 418 ss.; M.R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'Antico Regime al Fascismo*, cit., 273; P. RIDOLA, *Esperienza, costituzioni, storia*, cit., 179 ss.; F.G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit., 582 ss.

²⁴⁷ Cfr. P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., 86, il quale evidenzia come non fosse un caso che uno dei punti programmatici caratterizzanti l'ultimo Governo Giolitti era proprio la modifica dell'art. 5 St. alb., con la presentazione di un d.d.l. volto ad introdurre la disposizione che nessun trattato internazionale poteva essere validamente stipulato senza avere il consenso da parte del Parlamento. Su questa questione, inoltre, si vedano C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, cit., 337-338; S. LABRIOLA, *Giolitti e lo Statuto da riformare*, in *Giornale di storia costituzionale*, 4/2002, 105 ss.; G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., 40-41.

²⁴⁸ Di un colpo di Stato a proposito della nascita del Governo Mussolini parla U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 429; ID., *Storia costituzionale italiana*, cit., 77-78.

²⁴⁹ Sul fatto che il primo conflitto mondiale avesse riconsegnato al Monarca i poteri di governo, insiste G. BASCHERINI, *L'esperienza statutaria*, cit., 82. Si vedano, inoltre, P. COLOMBO, *Storia costituzionale della Monarchia italiana*, cit., 86 ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, cit., 319 ss., 341 ss.; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, cit., spec. 246 ss., 289 ss.

²⁵⁰ Sottolinea questa contrapposizione C. GHISALBERTI, *La monarchia rappresentativa nel pensiero di Cesare Balbo*, cit., 119-120, secondo cui mentre per Balbo lo Statuto era un qualcosa di pressoché intangibile, senza possibilità di modifiche del quadro monarchico-costituzionale, per Cavour non era altro che un mero punto di partenza verso la trasformazione in senso parlamentare delle istituzioni rappresentative. Sulla idea cavouriana di flessibilità dello Statuto, si veda M. FIORAVANTI, *La Costituzione democratica*, cit., 285 ss., 323 ss.

²⁵¹ Sulla dura contrapposizione tra Cavour e Balbo in ordine al c.d. *connubio*, si vedano C. GHISALBERTI, *La monarchia rappresentativa nel pensiero di Cesare Balbo*, cit., 119; F. VANDER, *La democrazia in Italia. Ideologia e storia del trasformismo*, Genova-Milano, Marietti, 2004, 25 ss.

5.2. Il ruolo della Corona nell'analisi di Palma

Come si è avuto modo di vedere, Palma considera il ruolo unificatore della Corona una garanzia contro lo strapotere del *demòs*, ma questo non fa di lui un anticipatore di Sonnino. In effetti, bisogna contestualizzare il periodo in cui scrive: la prima edizione del *Corso di diritto costituzionale* è del 1877, mentre la terza è del 1883, le *Questioni costituzionali* vengono pubblicate nel 1885, e gli articoli sui cambiamenti di ministero e sul governo parlamentare alla prova sono rispettivamente del 1878 e del 1883. La sua analisi quindi si snoda tra la fine del regno di Vittorio Emanuele II ed i primi anni di Umberto I, quando ormai la realtà costituzionale statutaria si era assai allontanata dall'esperienza britannica²⁵², e cominciava ad affacciarsi sul proscenio un modello antiparlamentare ed autoritario come quello tedesco²⁵³, la cui affermazione definitiva si concretizzava proprio alla fine degli anni '80, sia in ambito dottrinario con la svolta orlandiana²⁵⁴, che in ambito politico con la figura di Crispi²⁵⁵.

Uno degli elementi caratterizzanti il modello tedesco era costituito proprio dal ruolo preponderante del Monarca²⁵⁶, a scapito della Camera elettiva, e questo aveva delle ben precise ripercussioni sul dibattito italiano. Di questo afflato germanocentrico era espressione l'analisi di Giuseppe Trono, che, nel tratteggiare gli elementi caratteristici della

²⁵² Sul fatto che, dopo il trasformismo di Depretis, il modello costituzionale inglese fosse rimasto ormai solo un mero ideale, si soffermano C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, cit., 202; F. VANDER, *La democrazia in Italia*, cit., 90-91. Sulla lontananza dell'esperienza italiana dal modello costituzionale inglese, si sofferma anche G. SICA, *Prove di fiducia*, cit., 28-29.

²⁵³ Per rendersi conto dell'irrelevanza del Parlamento nella Germania dell'epoca, va ricordato che in Prussia, dopo le elezioni politiche del 1862, vinte dalle diverse formazioni liberali con circa l'80% dei seggi, il Monarca aveva nominato Cancelliere il conservatore Bismarck, che aveva governato per 4 anni non solo senza l'appoggio da parte della Camera, ma addirittura senza neanche l'approvazione del bilancio. Su questa vicenda, si vedano M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, cit., 318-319; M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, cit., 235 ss.; F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2002, 30-31; A.G. MANCA, *Costituzione e politica nel liberalismo prussiano (1850-1866)*, Bologna, Il Mulino, 1995, 389 ss., 395 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., 144-145; R. WAHL, *Das Preussische Verfassungskonflikt und das konstitutionelle System des Kaiserreichs*, in E.W. BÖCKENFÖRDE (a cura di), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1918)*, Köln, Kiepenheuer & Witsch, 1972, 171 ss.

²⁵⁴ Nega che quello di Orlando sia un liberalismo autoritario M. MAZZAMUTO, *Orlando uno e trino versus Orlando dimenticato o immaginario*, cit., 316. Sul liberalismo autoritario di Orlando, si vedano G. AZZARITI, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, in *Democrazia e diritto*, 1-2/2011, 117 ss.; M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto*, cit., 111 ss.

²⁵⁵ Sull'esperienza crispiana come espressione di una fascinazione per la Germania bismarckiana insiste G. BASCHERINI, *L'esperienza statutaria*, cit., 70 ss., che soggiunge come essa costituisca un punto di svolta anche per il suo carattere autoritario ed antiparlamentare, in quanto le manipolazioni e i trasformismi che avevano caratterizzato l'esperienza statutaria non vennero più utilizzati per arginare le prerogative regie a favore di quelle parlamentari, ma per l'esatto contrario. In senso simile, M.R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'Antico Regime al Fascismo*, cit., 273. Sul fatto che l'autoritarismo crispiano danneggiasse il Parlamento e favorisse il revanscismo della Corona insiste F. VANDER, *La democrazia in Italia*, cit., 92. Su Crispi, inoltre, si vedano G. ASTUTO, «Io sono Crispi». *Adua, 1° marzo 1896: governo forte. Fallimento di un progetto*, Bologna, Il Mulino, 2005, 93 ss.; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, cit., 252 ss., 274 ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, cit., 201 ss.; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, cit., 201 ss.; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 125 ss.; R. ROMANELLI, *Il comando impossibile*, cit., 279 ss.

²⁵⁶ Sulla centralità del Monarca nell'esperienza costituzionale tedesca, si vedano E.W. BÖCKENFÖRDE, *Der deutsch Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*, in ID., *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., 146 ss. (e in ID., *Recht, Staat, Freiheit*, cit., 273 ss.); F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, cit., 81 ss.

monarchia costituzionale²⁵⁷, ritenuta l'essenza della costituzione²⁵⁸, sottolineava il fatto che il centro di gravità del governo stava nel Re, in quanto tutti gli organi dello Stato erano a lui subordinati, poiché egli concentrava la suprema potestà e sovranità politica²⁵⁹. Sulla base di queste premesse, e partendo dalla constatazione che i ministri dovevano essere uomini di fiducia del Re²⁶⁰, Trono giungeva alla conclusione che il Re era giuridicamente libero nella scelta dei ministri, tanto da non essere obbligato a sceglierli nell'ambito delle Camere, né, tanto meno, a sceglierli nell'ambito della maggioranza parlamentare, e finanche a poterli mantenere in carica nonostante le censure da parte della Camera dei Deputati²⁶¹.

Palma non arrivava alle stesse conclusioni di Trono, ma l'importanza riconosciuta all'esperienza inglese non lo portava, tuttavia, a negare le specificità dell'esperienza statutaria e del ruolo rivestito in essa dal Monarca²⁶². Secondo il costituzionalista calabrese, il Re in Italia non aveva un semplice potere di consiglio e di discussione, in quanto egli non poteva essere ridotto a uno strumento, o ad un automa che firmava servilmente i voleri partigiani dei suoi ministri²⁶³. A suo avviso, egli aveva un diritto proprio in tre atti essenziali della regia prerogativa: la nomina dei ministri, lo scioglimento della Camera e la sanzione delle leggi²⁶⁴.

La preferenza di Palma per un Capo dello Stato monarchico in luogo di uno repubblicano era evidente quando veniva presa in considerazione la prima prerogativa del Monarca, ovvero la ereditarietà²⁶⁵. Palma sottolineava che le uniche repubbliche che avevano una certa solidità erano quella svizzera e quella statunitense²⁶⁶: a suo avviso, la forma repubblicana, sebbene avesse pregi dal punto di vista astratto, non aveva prodotto altro che anarchia e dittatura²⁶⁷. D'altra parte, già nella monografia sul potere elettorale Palma si era interrogato sulla questione della elettività del Capo dello Stato²⁶⁸, traendone una risposta negativa: a suo avviso, l'elezione del Capo dello Stato a suffragio diretto avrebbe portato gli elettori a votare un individuo sconosciuto²⁶⁹.

La funzione di garanzia del Monarca emerge chiaramente quando Palma tratta dei poteri del Re che andavano ad interagire con il potere legislativo²⁷⁰. A suo avviso, i poteri espressione dell'essere Capo dello Stato ereditario al di fuori e al di sopra dei partiti, e quindi in grado di poterli moderare, erano i poteri di scioglimento della Camera elettiva, di

²⁵⁷ Si veda G. TRONO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., 321 ss.

²⁵⁸ Sul fatto che, per Trono, la costituzione in senso stretto si identifichi con la forma di governo monarchico-rappresentativa, insiste M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 82-83; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 965.

²⁵⁹ Si veda G. TRONO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., 323-324.

²⁶⁰ Ivi, 424.

²⁶¹ Ivi, 426.

²⁶² Sulla centralità della figura del Monarca nella riflessione di Palma, si vedano K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale dell'Italia liberale*, cit., 87 ss.; G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, cit., 67 ss.

²⁶³ Si veda L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, II, cit., 547.

²⁶⁴ Ivi, 548.

²⁶⁵ Ivi, 349 ss.

²⁶⁶ Ivi, 350.

²⁶⁷ Ivi, 360-361.

²⁶⁸ Si veda ID., *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 359 ss.

²⁶⁹ Ivi, 378.

²⁷⁰ Si veda ID., *Corso di diritto costituzionale*, II, cit., 380 ss.

convocazione del Parlamento, di proroga e di chiusura delle sessioni²⁷¹. Per Palma, lo scioglimento della Camera era il potere più essenziale della Corona²⁷², in quanto indispensabile per contenere l'onnipotenza della Camera elettiva: se era vero che la Camera rappresentava la Nazione, tuttavia quest'ultima non era affatto infallibile, e poteva errare nelle elezioni²⁷³.

Quanto agli ulteriori poteri che interferivano con il Parlamento, Palma sottolineava che la funzione di garanzia da parte del Monarca aveva come conseguenza il fatto che l'iniziativa legislativa governativa fosse svolta a nome dei ministri, e non del Re, nonostante l'art. 10 St. alb. parlasse di proposta di legge da parte del Re²⁷⁴. Diversa era invece la questione della sanzione alla proposta di legge approvata dal Parlamento. Ad avviso di Palma, era la sanzione il vero atto regio, in quanto indispensabile alla formazione del volere dello Stato²⁷⁵. Ancora una volta era l'esperienza inglese il modello costituzionale di riferimento, e non la Francia della Costituzione del 1791, che prevedeva invece solo un veto sospensivo²⁷⁶.

Per quanto riguardava le prerogative del Monarca che interferivano con il potere esecutivo²⁷⁷, Palma partiva dal testo dell'art. 5 St. alb., osservando che la formulazione letterale era inesatta, in quanto il Re non poteva fare nulla senza i ministri²⁷⁸. A suo dire, la disposizione statutaria avrebbe avuto più senso se avesse sostenuto che il Monarca fosse il capo del potere esecutivo²⁷⁹. Tuttavia, il Re non era affatto il capo del potere esecutivo, ma colui che garantiva l'unità del corpo organico statale: i poteri erano divisi, ma, partecipando il Re a tutte le funzioni, questo comportava che fosse egli il centro di unione²⁸⁰. D'altra parte, nello studio sul potere elettorale, Palma aveva criticato duramente la tesi di Constant sul potere regio come potere neutro²⁸¹. A suo avviso, lungi dall'essere un potere neutro ed astratto, il potere regio era un potere eminentemente attivo, ma eminentemente limitato nella sua attività²⁸².

Per quanto riguardava più propriamente i poteri di prerogativa, per Palma non era applicabile la concezione tedesca, in quanto in Germania il Re governava personalmente mediante ministri, situandosi al fuori della monarchia parlamentare²⁸³, né, tanto meno, la concezione espressa da Casanova, che distingueva tra potere esecutivo (di cui erano responsabili i ministri) e prerogative propriamente dette. Palma riteneva inaccettabile la tesi

²⁷¹ Ivi, 381.

²⁷² Ivi, 383.

²⁷³ Ivi, 383-384. Palma citava a sostegno di questa tesi l'atteggiamento oltranzista assunto dalla Camera dei Deputati dopo la sconfitta di Novara nel 1849, con il deliberato rifiuto di approvare il trattato di pace.

²⁷⁴ Ivi, 385-386.

²⁷⁵ Ivi, 389.

²⁷⁶ Ivi, 387.

²⁷⁷ Ivi, 390 ss.

²⁷⁸ Ivi, 391.

²⁷⁹ Ibidem.

²⁸⁰ Ivi, 524-525.

²⁸¹ La qualificazione del Monarca come potere neutro è in B. CONSTANT, *Riflessioni sulle costituzioni e le garanzie*, tr. it. a cura di L. Cirasuolo, Roma, Ideazione, 1999, 52-53. Sulla visione di Constant, inoltre, si vedano M. BARBERIS, *Benjamin Constant*, cit., 219 ss.; S. HOLMES, *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism*, cit., 144 ss.; G. SCIARA, *La solitudine della libertà*, cit., 63 ss.

²⁸² Si veda L. PALMA, *Del potere elettorale negli Stati liberi*, cit., 15.

²⁸³ Si veda ID., *Corso di diritto costituzionale*, II, cit., 526.

di Casanova, con la motivazione che il potere regio fosse limitato dal concorso obbligatorio del Parlamento nelle leggi, e dei ministri nel Governo e nella amministrazione²⁸⁴. A suo avviso, ogni atto o facoltà che si voleva dare al Re personalmente ed indipendentemente dalla responsabilità ministeriale, costituiva una libertà senza responsabilità, e, come tale, non poteva essere assoluta²⁸⁵.

Questa particolare posizione del Monarca emergeva chiaramente nella scelta dei ministri. Ad avviso di Palma, il Re non poteva scegliere chi voleva, nominando i suoi preferiti, ma era vincolato a sceglierli sulla base delle indicazioni parlamentari. Tuttavia, proseguiva Palma, i ministri dovevano essere accettabili per la Corona, con la conseguenza che il Re poteva fare dimettere un ministro a lui sgradito o comunque non rispettoso delle sue prerogative. Le facoltà di scelta aumentavano quando non vi era una chiara ed univoca indicazione parlamentare²⁸⁶.

6. Conclusione: sulla necessità di tornare a studiare Palma

Come si è avuto modo di osservare nelle pagine precedenti, Palma è un giuspubblicista poco studiato, poco citato ed assai sottovalutato. In alcuni casi, addirittura, l'assenza di riferimenti risulta una scelta francamente incomprensibile²⁸⁷. In questo desolante quadro, ci sono naturalmente delle eccezioni, ma esse, in quanto tali, costituiscono più una conferma della regola generale, che non una sua negazione. La cosa è ancor più sorprendente se si pensa che non si tratta di un giurista di secondo piano, ma di colui che venne chiamato come professore ordinario alla cattedra di diritto costituzionale nella prestigiosa sede dell'ateneo della capitale d'Italia²⁸⁸, e che, tra il 1884 e il 1886, prima di essere nominato Consigliere di Stato, svolse anche il ruolo di insegnante delle materie giuspubblicistiche nei riguardi del principe ereditario (il futuro Vittorio Emanuele III).

Una possibile spiegazione dell'oblio in cui è caduta la figura di Palma potrebbe dipendere proprio dal suo ruolo di insegnante di materie giuspubblicistiche di Vittorio Emanuele III, la cui figura è storicamente squalificata come poche altre, in virtù delle sue enormi responsabilità nelle vicende più tragiche della prima metà del XX secolo (l'entrata nella

²⁸⁴ Ivi, 534.

²⁸⁵ Ibidem.

²⁸⁶ Ivi, 548.

²⁸⁷ Stupisce in particolare l'assenza di riferimenti al giurista di Corigliano in G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, vista l'importanza che Maranini riconosce ai meccanismi elettorali, a maggior ragione se si tiene presente che vi sono numerose citazioni di Mosca e vi è anche una citazione di Brunialti. Ugualmente incomprensibile risulta la mancanza di riferimenti a Palma in G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., spec. 23 ss. (ove l'insigne giurista tratta della conoscenza del diritto come storia del diritto), 125 ss. (ove viene trattato il rapporto tra il diritto costituzionale e la comparazione giuridica). Incomprensibile risulta anche la mancata menzione di Palma nel volume di A. TORRE, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997, dove vi sono numerose citazioni di Arcoleo, Brunialti e Mosca, ma non ve ne è una di colui che è sicuramente stato il costituzionalista più dichiaratamente anglofilo del primo quarantennio unitario.

²⁸⁸ Per quanto riguarda le vicende della chiamata di Palma, si veda M. CARVALE, *«Come si assicurano i diritti degli individui e delle nazioni»*, cit., 3 ss. (e in G. CAZZETTA, *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, cit., 207 ss.). Sulle vicende riguardanti l'ateneo romano dopo la breccia di Porta Pia, si veda anche A. FIORI, *«Il più atteso postliminio»*, cit., 138 ss.

Prima Guerra Mondiale; l'avvento del fascismo; la mancata opposizione alle leggi razziali; la fuga da Roma nel 1943, per dirne alcune). Tuttavia, questa interpretazione, se può giustificare l'oblio di cui Palma è stato oggetto nel secondo dopoguerra, non giustifica però la scarsa considerazione di cui Palma è stato oggetto sin dagli anni successivi alla sua morte, quando Vittorio Emanuele III era il Capo dello Stato in carica.

Basti pensare, per esempio, al fatto che nei primi lavori del più importante esponente della scuola giuspubblicistica nazionale dopo Orlando, ovverosia Santi Romano, il nome di Palma si trovi con molta difficoltà, anche quando, per le tematiche trattate, un riferimento al giurista di Corigliano sarebbe stato logico e naturale. Qualche citazione di Palma si trova nel già citato lavoro sugli organi costituzionali²⁸⁹, e negli studi sui diritti pubblici soggettivi²⁹⁰, e sulle leggi di approvazione²⁹¹, ma, a mio avviso, è molto significativo che, quando si parla di rappresentanza delle minoranze, o di diritto di voto, o anche quando viene richiamata l'esperienza inglese, non vi siano riferimenti a Palma ed ai suoi lavori²⁹². La cosa è ancora più sorprendente se si pensa che, in quegli stessi anni, Palma non era ancora deceduto.

Come ulteriore esempio dell'oblio di Palma tra gli stessi giuristi dell'Italia statutaria, va tenuto presente che il già citato Teodosio Marchi, quando si era occupato della figura del Capo dello Stato nel governo parlamentare nel tormentato periodo tra il primo dopoguerra e il discorso mussoliniano del gennaio 1925 (che segna l'avvio del regime fascista vero e proprio, dopo una prima fase di tipo parlamentare)²⁹³, non aveva fatto alcun tipo di riferimento a Palma²⁹⁴. Va detto comunque che tre anni più tardi, nella sua prolusione dedicata allo Statuto albertino, Marchi aveva comunque citato il costituzionalista calabrese²⁹⁵.

Benché le ragioni di questa scarsa considerazione siano molteplici, è probabile che su Palma, così come su molti altri esponenti dell'indirizzo storico-politico, pesi ancora l'accusa mossa da Orlando di essere troppo filosofi, troppo storici, e troppo poco giuristi²⁹⁶. A

²⁸⁹ Si veda S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, cit., 14-15 (nota 3), 31 (nota 3), 47 (nota 1); ID., *Scritti minori*, I, cit., 7 (nota 21), 17 (nota 43) e 27 (nota 66).

²⁹⁰ Si veda ID., *La teoria dei diritti pubblici subbietivi. Nozioni sistematiche*, Milano, S.E.L., 1897, 6 (nota 2), 28 (nota 3), 58 (nota 2), 77 (nota 2), 86 (nota 3); ID., *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Milano, Giuffrè, 2003, 6 (nota 3), 33 (nota 11), 70 (nota 14), 93 (nota 28), 105-106 (nota 10).

²⁹¹ Si veda ID., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, Milano, S.E.L., 1898, 15 (nota 4); ID., *Scritti minori*, I, cit., 76 (nota 44).

²⁹² Per quanto riguarda diritto di voto e rappresentanza delle minoranze, si vedano ID., *La teoria dei diritti pubblici subbietivi*, cit., 92 ss.; ID., *Gli scritti nel Trattato Orlando*, cit., 112 ss.

²⁹³ Per una ricostruzione del dibattito, si veda F. LANCHESTER, *Monarchia e Parlamento nella giuspubblicistica italiana del primo dopoguerra*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2001, 39 ss. (e in ID., *Pensare lo Stato*, cit., 67 ss.). Di fase parlamentare o pseudoparlamentare del fascismo dal novembre 1922 al gennaio 1925 parlano P. ALVAZZI DEL FRATE, *Il costituzionalismo moderno*, cit., 65-66; G. BASCHERINI, *L'esperienza statutaria*, cit., 86; L. PALADIN, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1967, 887 ss. (e in ID., *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, Il Mulino, 2008, 35 ss.); R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 168 ss.

²⁹⁴ Si vedano T. MARCHI, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1923, vol. XV, parte I, 265 ss.; F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato*, cit., 75 ss.

²⁹⁵ Cfr. ID., *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, cit., 201 e 209, ove vengono richiamati non solo il *Corso di diritto costituzionale*, ma anche le *Questioni costituzionali* e l'articolo sui cambiamenti di ministero in Italia.

²⁹⁶ Si veda V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, cit., 4; ID., *Diritto pubblico generale*, cit., 6. Per l'analisi della *pars destruens* della prolusione orlandiana, si veda V. TEOTONICO, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, cit., 45 ss.

questa accusa si potrebbe controbattere che tre tra i più importanti esponenti dell'indirizzo storico-politico (Saredo, Palma e Brunialti) furono nominati Consiglieri di Stato, venendo a fare parte di quell'organo, che, dopo l'istituzione della IV Sezione, era non più solo il massimo organo consultivo del Governo, ma anche un prestigioso organo giurisdizionale, capace di rivaleggiare addirittura con la Corte di Cassazione sul problema della tutela dei diritti. Di conseguenza, se si fosse effettivamente trattato di giuristi poco validi (come sembrerebbe dalle accuse orlandiane), è ragionevole supporre che la nomina non ci sarebbe stata, a maggior ragione considerando che uno dei tre (Saredo) ne divenne addirittura Presidente²⁹⁷.

Come si avuto modo di osservare, quest'accusa discutibile, oltre ad occultare il grande pluralismo metodologico esistente all'epoca, ha finito per accreditare la facile vulgata che, fino ad Orlando, non si poteva parlare di una vera scuola giuridica²⁹⁸. D'altra parte, per uno strano paradosso, il momento in cui Orlando chiamava a raccolta i suoi seguaci per la sua crociata contro i predecessori (gli anni Ottanta del XIX secolo), era proprio il momento in cui i principali indirizzi metodologici venivano tutti rappresentati dal punto di vista universitario, garantendo un elevato pluralismo all'interno della dottrina²⁹⁹. Il problema è che l'egemonia esercitata dall'indirizzo orlandiano ha finito poi per negare proprio quel pluralismo.

In questo senso, ha ragione Azzariti a sottolineare lo scopo politico-ideologico dell'operazione orlandiana, ovvero sia il tentativo di unificare in un'unica scuola il pluralistico ceto degli studiosi di diritto pubblico, nelle forme di uno specialismo fondamentalmente "neutro" sul piano dei contenuti, integrando il ceto dei giuristi all'interno del nuovo Stato unitario³⁰⁰. Questione diversa è se questa operazione abbia portato o meno dei benefici. A mio avviso, non lo ha fatto, comportando, anzi, una chiusura in un formalismo sterile e disarmato nei confronti delle trasformazioni istituzionali del fascismo³⁰¹. Non è un caso, infatti, che le più dure critiche sul piano teorico alle leggi

²⁹⁷ Sulla singolare e poliedrica figura di docente autodidatta di Giuseppe Saredo, si vedano L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 256 ss.; G. FERRI, *Studi di diritto processuale civile nella Facoltà giuridica romana tra Ottocento e Novecento*, in *Historia et ius* 2013, n. 4, 1 ss.; M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 81-82; ID., *Diritto costituzionale*, cit., 964-965; M. SICLARI, *Saredo, Giuseppe*, in M. AINIS, *Dizionario costituzionale*, cit., 419; L. SINISI, *Dal giornalismo all'accademia. Giuseppe Saredo giurista «per caso» nell'Italia postunitaria*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/2007, 225 ss.; F. VERDASTRO, *Saredo, Giuseppe*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONI, M.N. MILETTI, *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., vol. II, 1801 ss.

²⁹⁸ Di giudizio ingeneroso e fuorviante che ha contribuito a generare la non adeguata attenzione della storiografia per gli importanti contributi di Palma parla K. LAVAGNA, *La trasformazione istituzionale dell'Italia liberale*, cit., 55. Critico nei riguardi delle accuse orlandiane è M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, cit., 99, secondo cui la disputa sul metodo tende ad essere falsata nelle inquadrature successive volte a ridurre il movimento per il rinnovamento metodologico ad un monologo della scuola orlandiana. A suo avviso, pur essendo il contributo dei costituzionalisti non orlandiani metodologicamente grezzo, la fragilità metodologica non può condurre a negare la loro rilevanza nella vicenda scientifica di quegli anni, la loro maggiore aderenza alla realtà storica del proprio tempo e la loro sensibilità più acuta per i profili garantisti.

²⁹⁹ Si veda F. LANCHESTER, *I giuristi tra storia e politica*, cit., 30; ID., *Pensare lo Stato*, cit., 44.

³⁰⁰ Cfr. G. AZZARITI, *La «prima» scuola italiana di diritto pubblico tra continuità e rotture*, cit., 563-564 (e in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., 33-34).

³⁰¹ Basti pensare al fatto che i maggiori esponenti della scuola orlandiana, con la solitaria eccezione rappresentata dallo stesso Orlando, o non capirono queste trasformazioni, restando ancorati a paradigmi sonnini (Oreste Ranalletti), o addirittura finirono per collaborare attivamente con il nuovo regime (Santi Romano). Sulla collaborazione di Santi Romano con il fascismo, sia consentito il rinvio a M. FOTIA, *Il liberalismo incompiuto*, cit., 150 ss.; A. RIDOLFI, *I*

fascistissime siano venute da due studiosi non certo riconducibili all'orlandismo come Francesco Ruffini e Gaetano Mosca³⁰².

L'oblio nei riguardi di Palma deve portare a ristudiare e riscoprire l'importanza di questo giurista, in quanto il suo pensiero è ricco di spunti interessanti anche per l'oggi. In particolare la sua prospettiva metodologica (storico-comparativa) è quella che meriterebbe sicuramente molta più attenzione di quanta ne è stata data sinora, se non altro perché in tempi di grande trasformazione, come quelli che stiamo vivendo, è più che mai necessaria un'analisi realistica dei fenomeni giuridici. D'altra parte, la fecondità del metodo storico-comparativo di Palma emerge ancora di più se si tengono presenti i limiti e le contraddizioni della svolta metodologica orlandiana³⁰³, limiti messi in evidenza anche da un giurista attento alla dimensione storica e alla dimensione politica come Carmelo Caristia³⁰⁴.

In fondo, si può ben dire che Palma è un simbolo dell'Italia liberale e risorgimentale³⁰⁵, in quanto la sua parabola rappresenta perfettamente il costituzionalismo liberale, con i suoi limiti, ma anche con i suoi punti di forza. Tornare a studiare le sue opere e il suo pensiero è prendere atto che si possa studiare il diritto costituzionale in una maniera diversa da quella formalistica ed autoreferenziale, senza per questo perdere in rigore analitico o profondità di sguardo.

“decostituiti” de “La Sapienza”: Santi Romano, Maurizio Maraviglia, Carlo Costamagna, in *Nomos*, 3/2017; A. SANDULLI, *Santi Romano e l'epurazione antifascista*, in *Diritto amministrativo*, 2/2018, 287 ss.

³⁰² Cfr. M. CARVALE *Una incerta idea*, cit., 191 ss., che sottolinea come il bersaglio delle critiche di Ruffini sia Gerber e la sua teoria dei diritti riflessi, richiamata da Alfredo Rocco, ma anche la tesi jellinekiana dell'autolimitazione dello Stato, in quanto lo Stato, per Ruffini, nasceva già limitato. Su Mosca e Ruffini come lucidi critici delle innovazioni costituzionali fasciste, si veda F. LANCHESTER, *Gaetano Mosca e il costituzionalismo italiano*, cit., 108.

³⁰³ Sui limiti e le contraddizioni della svolta orlandiana, si vedano M. MASSA, *La vita profonda del diritto*, cit., 121 ss.; A. MOLITERNI, *Vittorio Emanuele Orlando e le vicende del metodo nella scienza del diritto amministrativo*, cit., 146 ss.

³⁰⁴ Sulle critiche di Caristia ad Orlando ed alla dottrina giuspubblicistica tedesca, si vedano M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere*, cit., 33 ss.; M. CARVALE, *Una incerta idea*, cit., 98-99. Sulla figura di Caristia, inoltre, si vedano F. LANCHESTER, *Carmelo Caristia e il dibattito sul metodo alle soglie del primo conflitto mondiale*, in *Annali ISAP – Storia, Amministrazione, Costituzione*, 3/1995, 31 ss. (e in ID., *I giuspubblicisti tra storia e politica. Personaggi e problemi nel diritto pubblico del secolo XX*, Torino, Giappichelli, 1998, 25 ss.); S. MURA, *Caristia, Carmelo*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILETTI, *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., vol. I, 447-448; G. REBUFFA, *Caristia, Carmelo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XX, Roma, Treccani, 1977, 126 ss.

³⁰⁵ Sulla figura di Palma come cantore e interprete della formazione dell'Italia unita, libera e indipendente, affrancatasi dalla dominazione straniera, e costituitasi in monarchia costituzionale, evoluta poi in parlamentare, insiste L. BORSI, *Storia, Nazione, Costituzione*, cit., 188.