

Romano Ferrari Zumbini

# Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?

(doi: 10.1411/35177)

Le Carte e la Storia (ISSN 1123-5624)

Fascicolo 1, giugno 2011

**Ente di afferenza:**

*Biblioteca della Camera dei deputati (camera)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

## Nascita ed evoluzione dello Stato unitario

### Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?

di Romano Ferrari Zumbini

All'occhio dell'odierno osservatore di cose costituzionali, tre sono le singolarità che emergono dallo statuto albertino:

α) La circostanza per cui già 10 giorni dopo l'ingresso di esso nell'ordinamento – e quindi ben prima della sua entrata in vigore (l'8 maggio 1848) – se ne auspicò formalmente, ad alto livello politico, la revisione<sup>1</sup>. Infatti, il 14 marzo pomeriggio, nel salotto rosso di palazzo Balbo (in via Bogino – a pochi passi da palazzo reale) durante la drammatica riunione fra le due componenti del nascente (primo) governo costituzionale, i democratici genovesi, i futuri ministri Pareto e Ricci (rispettivamente degli Esteri e dell'Interno), posero le seguenti condizioni per la nascita del governo di coalizione con i liberali piemontesi: la guerra all'Austria, l'alleanza con le altre “Potenze riformate d'Italia”, l'amnistia, la donazione del palazzo ducale di Genova alla municipalità e, appunto, la immediata *revisione* dello statuto. Ma la resistenza liberale fu forte. Ebbene, pur a fronte di tale offensiva – volta a “sottoporre un progetto di modificazione alla prossima apertura della Camera” –, lo statuto senza modifiche formali sarebbe rimasto sul proscenio ordinamentale per quasi un secolo.

Dalla contrapposizione fra le due tesi, quella liberale e quella democratica, sorse *spontaneamente* la cultura della *mobilità* statutaria (cfr. *infra*).

β) La circostanza per cui nell'Italia repubblicana è l'unico complesso normativo non repubblicano a esser costantemente riportato nei codici costituzionali, a partire da quello “storico” Guarino-Elia. Come se si fosse trattato di una costituzione di kelseniana monumentalità, mentre lo statuto *non* si era posto come norma di rango sovraordinato rispetto al tessuto normativo. Al contrario, si era inserito come una tessera all'interno del nascente *mosaico costituzionale* le cui radici risalivano quanto meno all'autunno '47 (con le lettere patenti di fine ottobre e di fine novembre che delinearono le riforme in campo amministrativo, civile, commerciale e giudiziario)<sup>2</sup>. Quel mosaico, anche successivamente al varo dello statuto, fu costantemente arricchito già il 17 marzo (con l'emanazione dell'editto elettorale) e successivamente nell'estate con i primi decreti delegati e un primo caso di decreto-legge<sup>3</sup>; istituti, quest'ultimi, sorti durante la “sospensione” della vigenza dello statuto (5 agosto-17 ottobre '48).

Non è un caso che lo stesso statuto avesse assunto un numero progressivo fra gli atti normativi del governo (per l'esattezza il 674), collocandosi cioè come un atto ordinario nella Raccolta ufficiale degli atti di governo di quell'anno fra il n. 673 (“r. brevetto con il quale

s.m. dichiara che non avrà più luogo la convocazione delli Consiglieri di Stato fissata per il 15 del mese di marzo”) e il n. 675 (“r. editto che istituisce la Milizia comunale”).

γ) La circostanza per cui esso si presenta come testo costituzionale a geometria variabile, essendosi adeguato di volta in volta allo *Zeitgeist*, discostandosi nello spirito dal testo originario e senza esitazioni. Tale variabilità ne ha rappresentato il punto di forza (come pure – con il fascismo – il suo punto debole). Quel testo, a dispetto degli intenti dei redattori, è infatti riuscito ad amalgamare i soggetti politici che progressivamente apparivano sul proscenio politico. Il tutto rifuggendo dalla mitologia costituente, bensì ricorrendo alla figura del Patto, che informò di sé sin dalle origini la vita dello statuto: Patto tra l’*establishment* vicino al re e la nazione, ossia i vari settori della borghesia; e Patto con il popolo, per cui non a caso lo stesso giorno dell’emanazione del Proclama (con il quale fu promesso il varo dello statuto), l’8 febbraio ’48 ci si impegnò per il ribasso del prezzo del sale, che fu prontamente disposto con due atti (il brevetto del 7 marzo, n. 677 e il decreto del 3 aprile, n. 692, che il re volle di persona firmare, ancorché a Cremona, impegnato con la guerra)<sup>4</sup>. Il Patto, avrebbe progressivamente ampliato la platea degli aderenti sino a giungere al suffragio universale.

Lo statuto *non* si presentò come atto di rottura. Del resto, le vicende subalpine di quell’anno (diversamente da altre zone dell’Europa continentale, da Berlino a Palermo) si connotarono per un carattere profondamente pacifico. Esso si presentò – se lecito così esprimersi – come testo minimalista. L’unica imponente manifestazione a Torino in quel ’48 ebbe luogo (il 27 febbraio) per ringraziare il re, che si era impegnato alla concessione di un testo costituzionale<sup>5</sup>. La “febbre” rivoluzionaria non aveva contagiato la capitale del Regno sabauda: i lavori preparatori del testo, da parte del Consiglio di Conferenza – erroneamente definito talora da certa storiografia “organo costituente” –, si svolsero non a caso in modo flemmatico giacché quel collegio continuò a riunirsi, come da anni faceva, una volta a settimana e salvo pochissime eccezioni solo il giovedì<sup>6</sup>.

Il 15 marzo ’48 il primo presidente del Consiglio dei ministri, Balbo, giurò nelle mani del re; l’indomani giurarono i restanti ministri, determinando la nascita della prima compagine governativa, senza che vi fosse alcuna previsione nel testo statutario né del Consiglio dei ministri, né di un suo presidente. Del resto, la fissazione dell’ordine del giorno, l’atto di convocazione e la presidenza erano rimasti in mano del re; inoltre, il presidente del Consiglio era l’unico ministro senza portafoglio e inizialmente privo di una sede, diversamente dai titolari dei sette dicasteri, insediati per lo più fra i palazzi attualmente sede della prefettura e della regione, in piazza Castello.

L’esperienza costituzionale subalpina (e italiana, poi) si connotò quindi per la *spontaneità*, in ciò favorita dalla (involontaria) struttura a geometria variabile, come avrebbero confermato nei mesi e anni successivi la nascita di istituti inattesi (come l’*interim* del presidente del Consiglio a un ministro nel febbraio ’49) e l’evoluzione di istituti nei decenni (come, ad esempio, la grazia)<sup>7</sup>.

Il testo costituzionale si presenta insomma come un’*anomalia* nel contesto europeo<sup>8</sup>; del resto, ad analoga conclusione giunge Guido Melis per quell’ordinamento sotto il versante amministrativistico<sup>9</sup>. L’anomalia dello statuto inizia con l’ironia per cui porta il nome di chi avrebbe voluto evitarne la redazione; l’anomalia si allarga se si tiene conto che – senza grandi elaborazioni teoriche e solo con il retroterra culturale di una cultura anglofila<sup>10</sup> – creò le premesse per una *Costituzione completa*, nella quale esso si collocò come

mero alveo d'indirizzo entro il quale lasciar sviluppare le dinamiche sociali, politiche ed economiche<sup>11</sup>. Lo statuto, cioè, si poneva come norma tendenziale e non come vincolo: in altre parole era un testo che favoriva un policentrismo costituzionale e – indirettamente – mutamenti costanti, al suo interno e fra le numerose tessere del mosaico costituzionale; tessere, costituite non solo da atti normativi scritti, ma anche da fatti e sensibilità accomunate dal valore della cultura costituzionale.

In altre parole, lo statuto era sì, una costituzione, ma la *Costituzione completa* includeva una pluralità di tessere, il cui mosaico inglobava non solo atti normativi, ma si espandeva sino a coinvolgere meri fatti, di indiscutibile rilevanza ordinamentale. Ad esempio, la libertà di stampa (che discendeva dalle lettere patenti del 30 ottobre '47, n. 637 e fu rafforzata con il decreto del 26 marzo '48, n. 695) aveva permesso nel maggio '48 la nascita della rivista "Giurisprudenza degli Stati sardi"; ebbene, ancor più della creazione della Corte di Cassazione e dell'abolizione di molti fori speciali, quella rivista avrebbe inciso sull'assetto costituzionale della Giustizia. Infatti, iniziò a pubblicare le sentenze dei vari tribunali del Regno, che divennero accessibili a chiunque pagasse il costo della rivista. E divulgando sistematicamente le sentenze introdusse il controllo diffuso sui giudicati. Non si può negare che quell'evento avesse rango costituzionale: poté aver luogo, proprio in quanto il *Rinnovamento costituzionale* (risalente almeno al '47) ne aveva creato le premesse e ciò spiega perché lo stesso statuto si pone come una tessera del mosaico, la cui radici non sono evidentemente da ascrivere solo a quel testo costituzionale<sup>12</sup>.

Sarebbe fuorviante, quindi, porsi il quesito del livello di rigidità dello statuto<sup>13</sup>; appare invece storicamente interessante scavare all'interno della intrinseca *mobilità* di quel testo: *mobilità*, che discendeva dal compromesso che generò il primo governo (durante il teso dibattito in casa Balbo, cfr.α) e che trovò conferma nel disegno di legge ordinaria (presentato dal governo) sulla fusione con la Lombardia che – votato dalla Camera dei deputati – disponeva l'auto-affondamento dello statuto, essendo previsto il varo di un'assemblea costituente, ma la sconfitta militare di fine luglio fece però tramontare (con gioia dei liberali) le velleità costituenti<sup>14</sup>.

Tale *mobilità* – e sin dalla I legislatura sarda, per confermarsi nella II e costantemente nelle successive – constava di tre elementi, che avrebbero caratterizzato la vita costituzionale dell'Italia unita:

1. l'*elasticità*, intesa come suscettibilità del testo a essere modificato nei fatti e senza modifiche formali<sup>15</sup>;
2. la *flessibilità*, intesa come idoneità del testo a essere innovato con legge ordinaria (cd. principio della revisione implicita)<sup>16</sup>;
3. la *duttilità*, intesa come l'attitudine della Carta a non porsi come dato fisso, indicando al contrario l'attitudine a recepire i mutamenti culturali, a favorire un modello generativo di processi modificativi delle norme e innescando costantemente fenomeni di mutazione del tessuto costituzionale. Tale ultimo elemento (duttilità) esprimeva il segno della centralità non della Carta costituzionale – mero atto *primus inter pares* (e non apicale) –, bensì del *Patto* che con il passare degli anni avrebbe permesso l'osmosi nello Stato di soggetti nuovi.

L'aggregato di questi elementi, appunto, configurò la *mobilità* che si concretizzò in un numero infinito di *evoluzioni costituzionali*. Che, a loro volta, si distinguevano in *letture evolutive* e *applicazioni evolutive*, a seconda che – nel caso di lettura – la disposizione scritta venisse novata in via di fatto, ovvero – nel caso di applicazione – sorgesse un nuovo isti-

tuto o un nuovo comportamento di rango costituzionale, indipendentemente da un richiamo in tal senso nel testo statutario<sup>17</sup>. Sin dalla sua promulgazione lo statuto favorì l'evoluzione del suo testo articolato: non tanto e non solo attraverso leggi innovative, bensì e soprattutto attraverso applicazioni diverse rispetto alla lettera testuale della norma oppure attraverso integrazioni fattuali. Così l'ampio mosaico della *Costituzione completa* evolveva garantendo un costante aggiornamento del tessuto costituzionale. In altre parole, quelle che in ambito di costituzione rigida si sarebbero appalesate come rotture o sospensioni della costituzione venivano invece – se condivise dai contraenti del *Patto* – assorbite dal *mosaico*, mutevole sì, ma non a discrezione o capricciosamente, bensì recependo di volta in volta le esigenze istituzionali e sociali, a condizione che fossero condivise.

Fra le *letture evolutive* si può citare, per limitarsi al marzo '48, la nascita del Consiglio dei ministri (art. 15 st.), la sostituzione della coccarda azzurra quale bandiera ufficiale con il tricolore (art. 77 st.), il varo dell'amnistia – divenuto atto duale “udito il parere del Nostro Consiglio dei Ministri” (art. 8 st.) – e l'entrata in guerra deliberata dopo una seduta del Consiglio dei ministri (art. 5 st., che perse quindi il carattere di delibera monocratica). Per soffermarsi all'aprile '48 si può poi notare il procedimento di nomina dei senatori (art. 33), con la controfirma del governo, come pure la nomina del presidente del Senato (art. 35) e per il maggio l'istituto delle *navette* nel procedimento legislativo (art. 55 st.) e il limite d'età dei senatori (art. 33 st.)<sup>18</sup>; a luglio la caduta del governo che rassegnò le dimissioni per aver riscontrato su un emendamento la sfiducia della maggioranza della Camera (art. 67 st.); a ottobre fu convalidato come deputato un suddito austriaco (Alessandro Manzoni), a dispetto dell'art. 40 st. che fissava invece il requisito dell'essere “suddito del re”.

Fra le *applicazioni evolutive* si può citare la seduta reale (ossia la riunione congiunta delle due Camere) all'inizio della sessione; la nomina del principe Eugenio a luogotenente: costui presiedette un delicato Consiglio dei ministri a fine luglio e giocò un ruolo importante nella fase di passaggio tra la fine del governo Casati e il varo del successivo governo Alfieri; la figura dei decreti delegati e un primo caso di decreto-legge. Nell'ambito delle applicazioni evolutive rientra la stessa figura del presidente del Consiglio dei ministri (e perfino il conferimento dell'incarico a formare un governo: già a fine '48 si ebbero 5 presidenti del Consiglio dei ministri e solo nella I legislatura ben 13 presidenti incaricati di formare una compagine ministeriale, dallo Sclopis, nel marzo, al d'Azeglio, nel dicembre).

L'enumerazione delle evoluzioni potrebbe proseguire a iosa; si pensi al presidente d'assemblea parlamentare che fece cancellare, decenni dopo, il suo nome dalla “chiama” dei votanti per sottolineare la sua endemica imparzialità<sup>19</sup>, alterando quindi il mosaico costituzionale che aveva previsto sino ad allora l'obbligo di voto per tutti i presenti. Ebbene, l'insieme di tali *evoluzioni* esalta la *natura procedimentale della costituzione*, evitando la pietrificazione delle sue norme. Ad esempio, il presidente del Senato fu sempre nominato con regio decreto: sin dai primi anni il governo “espropriò” il re di tale potestà, ma in un secondo momento, con il cambio di secolo, fu lo stesso Senato a “espropriare” il governo, imponendogli di presentare al re il nominativo di chi esso designava. L'art. 35 “il presidente e i vice-presidenti del Senato sono nominati dal Re” non fu mai formalmente modificato – come i restanti articoli –, ma sia il 35, che gli altri vissero un'evoluzione di contenuti impensabile per il conte Borelli, principale redattore di essi fra febbraio e marzo '48.

Lo statuto non si pose il problema dei modi di esplicitarsi del bicameralismo: tutto si forgiò *spontaneamente*. La Camera e il Senato iniziarono a votare sin dal luglio '48 sulla fidu-

cia al governo e nell'ottobre '48 il Senato votò persino una mozione di sfiducia individuale contro un singolo ministro<sup>20</sup>. Il Senato, in particolare, si ritagliò un ruolo che tralascia storiografia ha voluto ridurre a mera subalternità della Camera, mentre fu un ruolo ben più attivo di quanto non sia stato tramandato<sup>21</sup>.

Sorsero anche le prime convenzioni costituzionali (come, ad esempio, le consultazioni a palazzo reale per il conferimento dell'incarico); convenzioni, che parimenti concorrevano ad arricchire il mosaico costituzionale.

Ma non si deve pensare che ogni tentativo di mutamento della vita costituzionale acquisisse il rango di evoluzione: ciò accadeva solo per le fattispecie accettate, all'interno cioè della tavola dei valori condivisi, ma non assurgevano al rango di evoluzione, invece, se non erano accolte dai soggetti protagonisti della vita politica. Come non avvenne, ad esempio, con il tentativo (sostenuto dal Gioberti, sia da presidente della Camera dei deputati, che da presidente del Consiglio) di elevare al rango di soggetto politico le tribune per il pubblico (art. 65 st.). Quel tentativo fu osteggiato dal settore liberale e dalla Corona e le tribune furono quindi riportate al ruolo originario di silenzioso spettatore.

L'idea di costituzione era, pertanto, diversa da quella parigina, perché diverso era il rapporto della norma scritta verso il tempo, cioè il passato: sulla Senna ogni testo costituzionale doveva abrogare *in toto* il passato (il che spiega il varo di un testo nel '91, di un altro il '93, di uno ulteriore il '95 e così via...); viceversa, a Torino si preferiva la corrente delle acque del Tamigi, cioè un fluire continuo.

In conseguenza, il ruolo attribuito al Parlamento era diverso: non produttore di leggi, bensì *luogo*. La parola Parlamento non era stata menzionata nel Proclama, né nello statuto, ma la trama del disegno costituzionale non impedisce affatto di riflettere sull'idea di Parlamento nell'area culturale subalpina: per certo, esso indicava ben più che il mero strumento per abbattere l'assolutismo del tempo. A maggior ragione nella configurazione del Parlamento come *luogo d'incontro*, più che luogo di divaricazione, concorrevano le attribuzioni che, nella sommarietà dello statuto circa i compiti del Parlamento, si dettero le Camere e le modalità di funzionamento di esse: il ruolo legislativo era sì, presente, ovviamente, ma quasi compresso fra il sindacato ispettivo (e d'inchiesta), l'azione di indirizzo al governo e il rilievo dato alle petizioni<sup>22</sup>.

Nel Parlamento statutario era privilegiata la visione di esso come *luogo di sedimentazione dei valori comuni*, ben più che luogo di contrapposizione e scontro (e di votazioni). All'idea francese, dal vago retrosapere giacobino, della sovranità del popolo (o, a voler esser più moderati, della sovranità della nazione), Torino preferì contrapporre la più tranquillizzante visione della *sovereignty of Parliament*<sup>23</sup>. Non è un caso quindi che il Parlamento subalpino non si identificò, durante ampi periodi dell'età liberale, con la funzione legislativa, bensì privilegiò una lettura più ampia della sua funzione. E per favorire tale interpretazione delle Camere sul loro ruolo giocò un effetto non secondario la prassi, fonte primaria ineliminabile (allora e tuttora) della vita dell'istituto parlamentare, come evidenziava l'inglese Jeremy Bentham, la cui *Tattica* di fine '700 incise in modo significativo nella cultura costituzionale in Italia<sup>24</sup>; prassi, la cui estensione è direttamente proporzionale a un approccio rispettoso verso la storia. Quel richiamo al passato che invece mancò all'esperienza parigina: è noto l'episodio del 29 luglio 1789, allorché l'assemblea nazionale costituente approvò il proprio regolamento: ebbene, al Mirabeau, che aveva presentato al comitato per la redazione di un regolamento due *pro-memoria* di Bentham e di

Romilly (sulle forme in uso nel Parlamento di Londra), fu risposto con la celebre frase “Nous ne sommes pas des Anglais, et nous n’avons pas besoin des Anglais”. Come a dire, “l’esperienza non ci serve”...

Ne discende, in un approccio non normativista, che la stessa nozione di *incostituzionalità* maturò in modo originale. L’odierna crisi del Parlamento discende da vari fattori, ma sintetizzabili probabilmente nell’osservazione di Fulco Lanchester, per il quale le assemblee si collocano in posizione eccentrica rispetto al baricentro istituzionale<sup>25</sup>. Non era così in quella Torino, dove si esaltò invece la simbologia del Parlamento come *luogo politico* per eccellenza: il che non escludeva divergenze e contrapposizioni, ma pur sempre nell’alveo della tavola dei valori condivisi. Il Parlamento, quindi, si pose come luogo di sedimentazione della costituzionalità, ossia dei valori fondanti il Patto. E come la tavola dei valori condivisi e fondanti mutava col tempo all’interno del Patto, analogamente mutava col tempo la nozione di incostituzionalità.

È ben vero che la seconda metà del XIX secolo concretizzò l’età aurea del Parlamento nelle costituzioni degli Stati monoclasse, ed è altrettanto vero che, all’interno delle aule parlamentari si forgiava la tavola dei valori condivisi della comunità. Emerse così a Torino, fra palazzo Carignano e palazzo Madama, la nozione di incostituzionalità, configurandosi però non quale violazione del testo statutario, bensì come lesione del patrimonio costituzionale nella globalità del mosaico. La nozione di incostituzionalità non era riconducibile, come in un contesto di costituzione rigida, al concetto di “palese violazione”, di “distorsione”, di “interpretazione deformante” e “progressiva disapplicazione della carta”, bensì come alterazione del progressivo, condiviso e costante disvelamento del tessuto costituzionale. Il mosaico si poneva quale espressione di una verità in continua ricerca, verificando permanentemente la sua evoluzione. La nozione di *incostituzionalità* si configurò non quale lesione di una disposizione in un testo “sacro” (come quello di una costituzione rigida), bensì come *evoluzione non condivisa*.

La costituzione rigida può quindi risultare, alla fin delle fini e a dispetto delle apparenze, testo debole, giacché eludibile – come nel caso, ad esempio, delle crisi di governo che nell’intendimento dei costituenti italiani nel dopoguerra (1946-47) avrebbero dovuto essere esclusivamente parlamentari, mentre sono state *extra*-parlamentari –; viceversa, la costituzione duttile, apparentemente fragile, ha invece potuto realizzare l’obiettivo della verifica costante dei valori formanti all’interno della società. Ne discende, quindi, che fra i due modelli costituzionali – quello subalpino/unitario e quello repubblicano – muta anche il senso della nozione di “organi costituzionali”, intendendosi nel contesto a mosaico – per dirla con F. Racioppi e I. Brunelli (nel *Commento allo Statuto del Regno*)<sup>26</sup> – “quelli che dalla costituzione ricevono esistenza indipendente” (p. 213). Tali organi, pertanto, non solo non vengono enumerati, ma neppure distinti fra “organi costituzionali” in senso stretto e “a rilevanza costituzionale”<sup>27</sup>. Al contempo, proprio perché *mosaico in continuo divenire*, si è evitato il fenomeno della “lenta attuazione della costituzione”<sup>28</sup>: non a caso l’evoluzione (sotto forma di lettura o applicazioni evolutive) ha aggirato il rischio di immobilismo.

Legata alla mobilità intrinseca dello statuto era la mobilità stessa del concetto di incostituzionalità, legato non tanto e non solo alla violazione di disposizioni o norme nel testo costituzionale, bensì a violazioni della tavola dei valori condivisi, sottesa al mosaico. Pertanto, le due Camere, anche singolarmente intese, hanno elaborato progressivamente una loro sensibilità, in parallelo all’azione della giustizia ordinaria e sempre nel solco del Patto fondante.

Lo statuto ignorava ogni *Stufenbau* fra norme; così non vi era gerarchia fra lo statuto (e neppure in forza del suo art. 81: “Ogni legge contraria al presente Statuto è abrogata”) e le “leggi ordinarie”. Pertanto, le riflessioni sulla costituzionalità si espandevano agevolmente anche agli atti amministrativi. Il caso fu posto, alla Camera, già il 29 maggio '48 dal deputato Ravina a proposito di un caffè di Alba (Cuneo), chiuso su disposizione della polizia in conformità a norme pre-statarie, non formalmente abrogate. Dopo un intervento del deputato Vesme, direttore generale di polizia, i deputati Sineo e Ravina si dichiararono favorevoli a considerare tali norme caducate; il ministro degli Interni, Ricci chiese che fosse l'assemblea a pronunciarsi e il caso si concluse con un'implicita ammissione di “legittimità” delle norme pre-vigenti e dei conseguenti provvedimenti della polizia.

L'idea di incostituzionalità fu evocata meno di un mese dopo, il 23 giugno, anche dal deputato Guglianetti nel corso dell'esame del disegno di legge per la fusione della Lombardia<sup>29</sup>. Il ministro Ricci, dopo aver presentato quel ddl, partecipò irrisoluto anche ai lavori della commissione e in quell'occasione presentò emendamenti al proprio testo; ebbene, quando l'articolato approdò all'Aula si pose il quesito sull'ammissibilità degli emendamenti: il Pinelli e il Pescatore si dichiararono favorevoli, mentre il Bianchi e il Buffa contrari. Non fu mai chiarito se il ministro Ricci li avesse concordati in Consiglio dei ministri o meno, anzi pare di no; fatto è che il Guglianetti eccepì l'incostituzionalità del passaggio procedurale, ma non per violazione di una norma specifica dello statuto, bensì per un'alterazione dell'equilibrio fra organi<sup>30</sup>. Il *plenum* operò nel senso di ammettere la presentazione degli emendamenti, sfumando così sull'eccezione sollevata dal Guglianetti, che fu rigettata nel merito, ma non per incongruità concettuale. Ossia, i deputati non condivisero per il caso *de quo* il suo ragionamento, non si generò quindi in quella fattispecie alcuna violazione costituzionale, ma ne reputarono plausibile la costruzione in astratto. Insomma, ammisero in via teorica che si potesse eccepire quel vizio.

Analogamente eccepì il 31 ottobre di quello stesso '48 il deputato Buffa, allorché reputò incostituzionale la legge sui pieni poteri (legge 2 agosto 1848, n. 759) e tutti gli atti conseguenti: era sostenuto da una ventina di deputati<sup>31</sup>. Anche in tal frangente le eccezioni di incostituzionalità non assumevano a fondamento la violazione di una norma o di una disposizione scritta dello statuto.

Si noti che pure il deputato Valerio l'11 novembre '48 nuovamente evocò il concetto di incostituzionalità, riferendosi alla violazione di un principio e non di un articolo specifico dello statuto; addirittura il Sineo, nella medesima seduta, lamentò il vizio di incostituzionalità per le modalità di voto di un ordine del giorno in seduta segreta, ossia per un passaggio parlamentare, quindi per una soluzione procedurale non condivisa<sup>32</sup>. Insomma, con l'assenza della nozione di legge costituzionale, quale atto normativo supremo nella gerarchia delle fonti, l'indagine sulla costituzionalità fuoriusciva da una griglia predeterminata di fattispecie per espandersi in varie direzioni.

In piena coerenza, quindi, il 12 dicembre, sempre del '48, il Demarchi, vice-presidente d'Aula – che tuttavia in quel frangente non presiedeva – poté configurare come incostituzionale la mancata previsione di copertura finanziaria per un ddl, pur in assenza di una norma scritta (analoga all'art. 81 nella costituzione italiana vigente)<sup>33</sup>. Il 20 dicembre si ipotizzò pure la nozione di incostituzionalità per una norma del regolamento di palazzo Carignano (così il deputato Bunico), quando in altro contesto quell'affermazione sarebbe stata configurata come errata, essendo tendenzialmente insindacabile la fonte atipica-regolamento<sup>34</sup>.



Ed è interessante notare che pure a palazzo Madama si configurò – parallelamente e in modo convergente – la nozione di incostituzionalità, elaborata dal senatore Giovanetti nel corso dell'esame del disegno di legge per l'avanzamento ai gradi superiori dell'esercito. Era il 4 novembre '48: si esaminava un testo sull'avanzamento degli ufficiali nell'esercito e una disposizione imponeva al governo di presentare entro un certo termine un ddl di riorganizzazione definitiva della materia. Il Giovanetti, sostenuto dal Cibrario, si oppose lamentandone l'incostituzionalità, giacché reputava illogico vincolare temporalmente il governo alla presentazione di un ddl. L'Aula accolse la sua eccezione e così ne impose la cancellazione (determinando, tra l'altro, una terza lettura del provvedimento)<sup>35</sup>.

A riprova dell'ampiezza del cielo culturale della nozione di incostituzionalità concorre anche il dibattito del 26 ottobre '48, sempre a palazzo Carignano, allorché fu stigmatizzata la mediazione condotta dal Revel con gli ambasciatori di Gran Bretagna e Francia nella prima metà di agosto. Si sollevò questione d'incostituzionalità verso un suo comportamento quale presidente del Consiglio incaricato – tale il suo *status* all'epoca dei fatti –, e ciò a ulteriore riprova che si trattava di categoria ampia e non legata solo a una norma scritta. In tale contesto non deve stupire l'intervento della Cassazione di Torino, con decisione (25 settembre '48) sulla costituzionalità di una norma del codice penale vertente sulla libertà personale: fu rigettata la sentenza del magistrato d'appello di Genova del 21 agosto. Il ricorrente, condannato per violazione dell'art. 731 di quel codice, aveva argomentato contro la sentenza, perché asseriva violati gli artt. 26 (libertà personale) e 81 (abrogazione di ogni norma contraria) dello statuto; la Cassazione non reputò l'articolo 731 inconciliabile con l'art. 26 dello statuto.

La rigidità come categoria costituzionale è una meritoria conquista, che si esaltò nell'ultimo dopo-guerra, anche per merito della conversione di pensatori accorti (molti provenienti dalla Scuola del diritto libero), i quali – a fronte dell'art. 2 del codice penale nazista<sup>36</sup> – si ribellarono (primo, fra tutti, Gustav Radbruch) e chiesero che il positivismo giuridico tornasse a reggere le sorti dell'ordinamento.

Ma da quel dopo-guerra sono passati quasi 70 anni di mutamenti epocali. Ormai le tradizionali categorie spazio-temporali sono saltate: i ragazzi volano *low cost* a Barcellona o Berlino per una festa serale, con la facilità con la quale un tempo ci si recava in metropolitana da un quartiere all'altro nella stessa città. I civilisti – se non ipotizzano la decodificazione – riflettono su un *Corpus juris spatialis*: categorie, entrambe, impensabili nel dopo-guerra. Per le transazioni commerciali su internet non rileva il nome del contraente o il luogo dove si trova il bene, bensì il *nickname* o la data di scadenza della carta di credito.

Non è forse il caso di riflettere sull'attualità di certe categorie rigide che potrebbero essere gabbie scarsamente utili per il diritto costituzionale? In altre parole, non si corre il rischio che la vita della società si sviluppi aggirando ed eludendo la rigidità costituzionale? Andrea Manzella – riferendosi nel 2003 ai progetti di costituzione europea, che erano in corso di redazione – ammoniva giustamente a tener conto che “non è più di questo mondo l'idea di costituzioni ‘definitive’. Il gradualismo [...] perfino lo sperimentalismo costituzionale sono connaturali a questa nostra età dell'incertezza! L'importante è di scegliere ad ogni passo formule aperte a un nuovo dinamismo, buone clausole evolutive [...] il futuro, certe volte, ha un cuore antico”<sup>37</sup>.

Che forse ammettere la *mobilità* e intercettare la *spontaneità* non siano i modi per garantire una piena sintonia fra il dinamismo della società contemporanea e la giuridicità degli ordinamenti?

## NOTE

1) Quel testo, promulgato il 4 marzo, fu pubblicato in due lingue il 5, ma l'entrata in vigore era legata alla seduta d'insediamento del Parlamento, che ebbe luogo l'8 maggio, a palazzo Madama in piazza Castello, a Torino.

2) Per l'esattezza, tali riforme portavano i nn. 634 (Banca di Torino), 636 (abolizione giurisdizioni speciali), 637 (libertà di stampa), 638 (Cassazione), 639 (codice di procedura penale), 640 (Sanità), 641 (Camera dei conti), 643 (polizia), 649 (agenti di cambio), 652 (Istruzione pubblica), 653 (Consiglio di Stato), 659 (consigli comunali) e 663 (Soppressione della Segreteria di Stato per la Sardegna) all'interno della Raccolta ufficiale degli atti del governo.

3) Sia lecito, per un approfondimento della (parteno)genesi dei due istituti, rinviare a R. Ferrari Zumbini, *Il decreto legislativo e il decreto legge nei primi passi dello statuto albertino*, in "Quaderni costituzionali", 2011, 2 (in corso di stampa).

4) Durante i lavori del Consiglio di conferenza, che portarono al varo dello statuto, il conte (e futuro senatore) Gallina aveva segnalato l'opportunità di ridurre il prezzo del sale (ancorché costituisse la principale fonte di introiti dalle dogane, circa 11 milioni su un totale di 19 milioni).

5) Mentre a Parigi si lottava *contro* e si respirava "con voluttà quell'aria tempestosa, piena d'odor di polvere" (per dirla con il Dussardier dell'*Educazione sentimentale* di G. Flaubert, parte III, cap. 1), a Torino il 23 febbraio si applaudì entusiasticamente sotto la residenza del plenipotenziario britannico, R. Abercromby, in segno di gratitudine per il sostegno del governo di Londra ai Comuni, in favore delle aspirazioni costituzionali. Quello stesso 23 febbraio Parigi invece si connotò per la tragica sparatoria di boulevard des Capucines, prodromica all'avvio della cosiddetta Seconda Repubblica.

6) Si era riunito il 23 e il 30 dicembre '47 e così pure nel nuovo anno il 13, 20 e 27 gennaio, come pure il 3, 10, 14 e 24 febbraio e il 2 marzo. Uniche riunioni "fuori quota" furono – a prescindere da quella del 7 gennaio (giacché il "canonico" giovedì cadeva il 6, giorno festivo) – quelle del 17 gennaio (allorché fu esaminato un atto insolito politico dell'avv. Brofferio), del 7 febbraio (che portò al Proclama dell'indomani) e del 4 marzo, dedicata all'approvazione e alla promulgazione del testo.

7) Sulla valenza concettuale, la titolarità, lo scopo e l'esercizio in concreto della medesima, doveroso il rinvio a M. Stronati, *Il governo della 'grazia': giustizia sovrana e ordine giuridico nell'esperienza italiana 1848/1913*, Milano, Giuffrè, 2009.

8) Un'affinità può ravvisarsi con l'esperienza svizzera in relazione alla natura pattizia del testo.

9) Cfr. in particolare G. Melis, *La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2010, n. 2, pp. 451 ss. e, in generale, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.

10) La Torino dell'*establishment* era francofona, non anche francofila. Del resto, non era casuale che l'aula del Senato (in palazzo Madama) riproducesse esattamente le dimensioni e l'architettura dell'aula dei *Lords*, ricostruita dopo l'incendio del '32. Il Balbo si era fatto appositamente spedire i rilievi prospettici da Londra!

11) E.R. Papa, *Origini delle società operaie. Libertà di associazione e organizzazioni operaie di mutuo soccorso in Piemonte 1848-1861*, Milano, Lerici, 1967 ricostruisce che "appena promulgato lo statuto [...] nacque a Pinerolo la prima società generale operaia di mutuo soccorso, la cui costituzione venne decisa in occasione di una riunione svoltasi nella cittadina piemontese nell'ottobre '48, in una saletta dell'albergo del cavallo bianco" (p. 51).

12) Per un approfondimento sia lecito rinviare al contributo di R. Ferrari Zumbini, *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, in "Giornale di storia costituzionale", 2008, 15/I, pp. 17 ss: l'iniziativa di pubblicare le sentenze introdusse un controllo policentrico, al quale lo statuto non aveva lontanamente pensato.

13) Sul punto, comunque, proficue le riflessioni di S. Romano, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, Roma, Tip. Coop. Sociale, 1902 e A. Pace, *Presentazione a J. Bryce, Costituzioni flessibili e rigide*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. V ss.

14) Invero, durante la breve campagna d'armi del marzo '49 il settore democratico s'illuse che, con una ipotetica vittoria, potesse rivivere quel progetto costituente, ma la sonora sconfitta nella "fatal Novara" troncò ogni residua illusione.

15) L'intuizione concettuale e la prima elaborazione compiuta può ascriversi a L. Rossi, *Corso di diritto costituzionale nell'università di Bologna: programma per l'anno accademico 1891-92*, Bologna, Tip. Fava e Garagnani, 1891-92.

16) L'intuizione era presente già in un articolo del 10 marzo '48 su "Il Risorgimento", a firma Camillo di Cavour; cfr. C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 241. L'elaborazione matura però del concetto si deve a V. Miceli, *Principii fondamentali del diritto costituzionale generale*, Milano, Soc. edit. Libreria, 1898. Esempi di essa erano già presenti nelle prime settimane di vigenza in relazione all'art. 1 ("La Religione Cattolica, Apostolica [...] è la sola religione dello Stato.") con le lettere patenti in favore dei valdesi e degli israeliti, rispettivamente il 17 febbraio e il 29 marzo.

17) Ovviamente, il rango costituzionale discende *non* da una collocazione in una (inesistente) gerarchia di fonti, bensì dal contenuto costituzionale dell'atto.

18) Il limite dei 40 anni fu aggirato con la nomina di infraquarantenni; in sede di verifica dei poteri il Senato convalidò i relativi decreti, integrando lo statuto con la previsione di limiti all'esercizio di funzioni attive sino al conseguimento dell'età prevista.

19) Sin dal 2 marzo 1877 il presidente della Camera (all'epoca Francesco Crispi) non risulta più presente nell'elenco degli aventi diritto al voto.

20) Il 26 ottobre, d'iniziativa del deputato Buffa, contro il ministro Thaon di Revel e fu respinta.

21) In tal senso utile A. Meniconi, *I senatori-militari nel periodo crispino*, in "Società e storia", 1999, n. 86, pp. 822, la quale nota che il Senato fungeva da istituzione di raccordo tra la politica e gli altri corpi (militari, giudiziari e amministrativi in senso lato). Cfr. altresì, della medesima autrice, *I burocrati nel Senato regio*, in "Le Carte e la Storia", 1998, n. 2, pp. 71 ss.

22) Alla Camera, per rimanere alla I legislatura – ma ciò può essere similmente dimostrato anche per le legislature immediatamente successive – a fronte di 43 disegni di legge approvati furono svolte 72 interpellanze al governo, furono esaminate 162 petizioni, fu approvata una proposta di inchiesta monocamerale e si votò 5 volte sulla fiducia al governo e in un'occasione persino una mozione di sfiducia al ministro.

23) G. Lombardi, *Cesare Alfieri di Sostegno tra costituzionalismo della restaurazione e liberalismo statutario*, in "Alfieri di Sostegno tra Torino e Firenze", atti del convegno (7-8 giugno 1996), Torino: [s.n.] 1997, significativamente rileva che "l'ossequio parlamentare rappresenta quasi una sorta di *constitutional convention* più che l'effetto di una norma" (p. 141).

24) Quel testo conobbe, nella penisola, già solo nel '48, ben tre traduzioni (a Napoli, a Torino, a Palermo).

25) Contributo al seminario organizzato in collaborazione con il Centro studi sul parlamento della Facoltà di Scienze politiche dell'Università Luiss "Il Parlamento 1993-2003" (Roma, 20 ottobre 2003), Roma, Senato della Repubblica, 2004, pp. 69 ss.

26) Vol. I, Torino, Unione tipografica tipografico-editrice torinese, 1909.

27) Alcuni sorgevano e scomparivano a intermittenza, come ad esempio il Consiglio della Corona.

28) Utile sul punto, fra i tanti, V. Onida, *L'attuazione della Costituzione fra magistratura e Corte costituzionale*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, vol. 4, pp. 503-595.

29) Si cita – in questo caso e nelle righe successive – dagli *Atti del Parlamento subalpino (sessione del 1848), raccolti e corredati di note e di documenti inediti da A. Pinelli e P. Trompeo, Discussioni della Camera dei deputati*, Torino, Tip. Botta, 1856; qui in particolare p. 212.

30) Costui lamentò iniziative volte a "travolgere i rapporti che debbono esistere tra la Camera, il Ministero e la Commissione" (p. 212). Insomma, evocava fattori costituzionali nati nella sensibilità comune non per violazione esplicita del testo costituzionale.

31) Ivi, p. 666.

32) Ivi, pp. 724-725.

33) Ivi, p. 1126

34) Ivi, p. 1236.

35) Si cita dagli *Atti del Parlamento subalpino (sessione del 1848), raccolti e corredati di note e di documenti inediti da A. Pinelli e P. Trompeo, Discussioni del Senato del Regno*, Torino, Tip. Botta, 1859; qui in particolare p. 193.

36) Questa la formulazione introdotta nel giugno 1935: "la punizione deve essere inflitta [...] secondo il sano sentimento popolare"; insomma, al *nullum crimen sine lege* si sostituì un clamoroso *nullum crimen sine poena*! La giustizia "materiale" e si sovrapponeva alla giustizia "formale"...

37) Così in "La Repubblica", 29 maggio 2003, p. 18.