

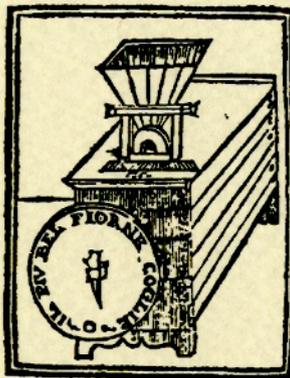
LE VARIETÀ DELL'ITALIANO
SCIENZE ARTI PROFESSIONI

**UN SECOLO PER LA COSTITUZIONE
(1848-1948)**

Concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano

Atti del Convegno

Firenze, 11 novembre 2011



ACCADEMIA DELLA CRUSCA
2012

LE VARIETÀ DELL'ITALIANO
SCIENZE ARTI PROFESSIONI

3

ACCADEMIA DELLA CRUSCA

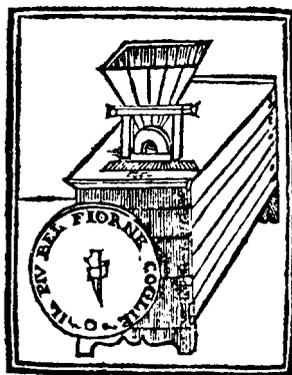
UN SECOLO PER LA COSTITUZIONE
(1848-1948)

Concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano

ATTI DEL CONVEGNO

Firenze, Villa Medicea di Castello
11 novembre 2011

a cura di
Federigo Bambi



Firenze
2012

Il volume è pubblicato con il contributo di



PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

ISBN 978-88-89369-44-9

Stampato in Italia
da Emmecci Digital Media S.r.l. - Sesto Fiorentino (FI)

INDICE

<i>Prefazione</i>	pag. 5
FEDERIGO BAMBI, Parole e costituzioni.....»	11
LUIGI LACCHÈ, Il nome della «libertà». Tre dimensioni nel secolo della costituzione.....»	29
CLAUDIO MARAZZINI, Le parole della libertà. La lingua dello Statuto albertino.....»	51
MAURIZIO FIORAVANTI, Principio di sovranità e rigidità della costituzione: dallo Statuto alla Costituzione repubblicana.....»	67
RICCARDO GUALDO, «L'opera della nostra redenzione è compiuta». Dal marzo 1848 al luglio 1849: parole e ideologia nello Statuto di Pio IX e nella Costituzione della Repubblica Romana.....»	85
PIETRO COSTA, Il problema del potere costituente in Italia fra Risorgimento e Repubblica	109
LUCA MANNORI, I nomi del 'governo rappresentativo' nella dottrina costituzionale italiana dal Settecento al Fascismo.....»	139
PIERO FIORELLI, Un Rosmini costituzionalista e cruscante	189
UMBERTO ALLEGRETTI, Forme costituzionali della storia unitaria: Monarchia e Repubblica	213
ERASMO LESO, 27 dicembre 1947: lingua della Costituzione e lingua di tutti	277

I NOMI DEL 'GOVERNO RAPPRESENTATIVO'
NELLA DOTTRINA COSTITUZIONALE ITALIANA
DAL SETTECENTO AL FASCISMO

Questo saggio si propone di censire le principali denominazioni mediante le quali sono stati indicati, nel lessico politico italiano, gli assetti politici basati sull'impiego di organi rappresentativi di tipo moderno – cioè funzionali alla espressione d'interessi collettivi di carattere non locale, corporativo o cetuale, ma generale. Il filo rosso della rassegna è costituito dall'espressione *governo rappresentativo*, di cui cercheremo di seguire l'evoluzione semantica attraverso quattro quadri fondamentali (la sua scoperta ed assimilazione culturale avanti il 1848; la sua applicazione al contesto del regime statutario nei primi decenni dell'età liberale; la specializzazione linguistica che ne accompagna la storia dal 1880 alla grande guerra; l'impatto che su di essa produce l'avvento della forma partito fra il dopoguerra e gli anni Trenta). Non ci arrischieremo a trarre conclusioni generali da questo itinerario. L'unica notazione che sembra emergere con qualche evidenza dal tracciato è il costante riproporsi, in ciascuna di queste fasi, di una tensione più o meno acuta tra due significati elementari del concetto di *rappresentanza*: il primo, che vede nel *rappresentare* un'attività diretta a formare, o quantomeno a scoprire, una volontà collettiva unitaria che la società, nella pluralità delle sue componenti, non potrebbe in altro modo condensare; il secondo, invece, che dà per acquisita, alle spalle del rappresentante, l'esistenza di una comunità politica già virtualmente portatrice di un suo volere autonomo e rispetto alla quale la funzione rappresentativa si configura più come un *manifestare* che come un *costituire*. In ognuno dei periodi considerati, tuttavia, questa dicotomia si carica di contenuti molto diversi, sì da consigliare di non oltrepassare troppo il confine di una semplice storia dei lessici.

1. DAL TRIENNIO RIVOLUZIONARIO ALLA VIGILIA DEL 1848

Allo stato delle ricerche, ben poche sembrano essere le ricorrenze di *governo* o *sistema rappresentativo* negli autori italiani anteriori al 1796. Pro-

prio per questo, è inutile soffermarsi qui sulle origini e sulla diffusione degli equivalenti di queste espressioni nelle lingue diverse dalla nostra nel corso del XVIII secolo. Basti ricordare che, se il riferimento alla rappresentanza è elemento onnipresente di tutto il discorso politico occidentale dal medioevo in avanti¹, l'idea che esista un tipo di governo il cui specifico sia dato appunto dalla sua natura *rappresentativa* è certamente una acquisizione ben più recente, maturata in ambiente anglosassone nel corso del Settecento e fondata al tempo stesso su un netto rifiuto della teoria della rappresentanza monarchica di ascendenza hobbesiana e su un superamento della concezione della democrazia antica. In Francia, in particolare, dove l'espressione sembra essere introdotta da alcuni osservatori delle vicende americane attorno agli anni Settanta del secolo, essa veicola fin da principio il concetto di una nuova forma di governo, a carattere popolare sì, ma ben distinta dalla democrazia classica in quanto basata sul principio della specializzazione del lavoro e dunque su un rispetto per la sfera privata del tutto ignoto all'esperienza antica. Come scrive per esempio il marchese di Chastellux nel 1772, polemizzando con Rousseau, il «gouvernement représentatif» non solo non è incompatibile con la «vraie liberté», ma è l'unico in grado di realizzarla davvero. Se le piccole repubbliche antiche, infatti, col sovraccaricare il cittadino di responsabilità insostenibili, finivano per farne un «politique inconsidéré», un «juge incapable» e un «soldat indocile», abbandonandolo al furore della guerra e all'odio delle fazioni, l'assolutismo non era però l'unica alternativa a questo stato di disordine. «Une vaste société, réunie par les mêmes intérêts, et sous les mêmes loix, trouve le repos dans le partage qu'elle fait de ses travaux», ovvero nella saggia scelta di «tout faire par représentations»². L'indicazione non è troppo diversa da quella che già Montesquieu aveva consegnato ad una celebre pagina³ e che tanti altri, sulle sue orme, avevano sviluppato nei medesimi anni. Nuovo, però, ed

¹ Per una retrospettiva d'insieme, basti il rinvio a Hasso Hofmann, *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2007 (trad. it. dell'edizione di Berlino del 2003).

² François-Jean Chastellux, *De la félicité publique, ou considérations sur le sort des hommes dans les différentes époques de l'histoire*, 2 tomi, Amsterdam, Rey, 1772, t. I, p. 79. Curiosamente, l'*Oxford English Dictionary* (versione *on line* <http://www.oed.com/>) indica la prima occorrenza di *representative government* nella lingua inglese proprio in un passo della traduzione di quest'opera, pubblicata a Londra nel 1774, due anni dopo il suo originale francese. Cfr. Federigo Bambi, *Parole e costituzioni*, in questo volume, p. 17.

³ È il passo in cui si denuncia come il più «grand vice» delle repubbliche antiche l'abitudine che il popolo vi aveva d'«y prendre des résolutions actives», mentre «il ne doit

estremamente efficace, è il segno linguistico che la racchiude e che permette di sintetizzare tutti i tratti del 'governo dei moderni' in una semplice espressione di due parole. Recepta dal *Federalist*, che individua lo specifico del *representative government* americano rispetto alle democrazie antiche «in the total exclusion of the people, in their collective capacity, from any share» nel governo del paese⁴, a partire dal 1789 essa si afferma immediatamente come una delle principali parole d'ordine del lessico rivoluzionario, offrendosi negli anni seguenti come il fondamento essenziale di tutta una nuova teoria della costituzione⁵.

Questa grande fortuna del termine, tuttavia, pare non aver quasi lambito l'Italia prima dell'arrivo delle armate di Bonaparte. In un paese come il nostro, in effetti, dove la stessa pratica della rappresentanza per ordini non era riuscita, in età moderna, a radicarsi in maniera significativa⁶, il vocabolario della rappresentanza aveva continuato a vivere tutt'al più con riferimento all'ambito local-cittadino; e se non erano mancati alcuni momenti di riflessione alta sulla possibilità di rappresentare in modo più o meno unitario interessi territoriali diffusi⁷, ciò non era stato certo sufficiente a lasciare traccia sul piano della evoluzione linguistica. Ancora negli anni Ottanta, i dizionari non registravano alcun significato specifi-

entrer dans le gouvernement que pour choisir les représentants» (*Esprit des Loix*, Paris, Garnier-Flammarion, 1979, xi 6, vol. I, p. 296).

⁴ *Federalist*, n. 63 (James Madison, *The Senate*, II, 1 marzo 1788, da <http://www.constitution.org/fed/federa63.htm> [11 luglio 2012]).

⁵ Per tutti cfr. Keith Michael Baker, *Inventing the French Revolution*, Cambridge University Press, 1990, spec. pp. 224-51.

⁶ In merito cfr. per tutti le osservazioni di Helmut Georg Koenigsberger, *Parlamenti e istituzioni rappresentative negli antichi Stati italiani*, in *Storia d'Italia, Annali I, Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, Einaudi, 1978, pp. 575-613 e di Daniela Frigo, *Ceti, interessi e rappresentanza nella cultura politica del Settecento*, in *Rappresentanze e territori. Parlamento friulano e istituzioni rappresentative territoriali nell'Europa moderna*, a cura di Laura Casella, Udine, Forum, 2003, pp. 75-103.

⁷ Basti pensare al celebre *Consiglio politico* di Scipione Maffei, redatto nel 1737 e costituente il primo incunabolo di una elaborazione dell'idea rappresentativa applicata ad uno Stato pluricittadino, che sarà però pubblicato solo durante il Triennio; o al progetto costituzionale pietroleopoldino (destinato peraltro a rimanere del tutto ignoto fino ad un Ottocento ben avanzato), nel quale una assemblea di rappresentanti «eletti dalle rispettive provincie» avrebbe dovuto dar voce all'«universale del Granducato», esponendone i bisogni a fronte di una «sovranità [...] rappresentata in Toscana dalla persona del Granduca» (*Editto per la formazione degli stati di Toscana*, 1782, ora consultabile on line sul sito www.circit.it alla voce *Il progetto di costituzione di Pietro Leopoldo per la Toscana*).

camente politico del lemma *rappresentanza*⁸, mentre *rappresentativo*, nel senso di ‘atto a rappresentare, che rappresenta’, era noto solo con riferimento alle «cose, non alle persone» ed applicato tipicamente all’ambito teatrale⁹. Sono dunque le gazzette degli anni rivoluzionari a far valicare le Alpi alla nostra espressione¹⁰. Nella letteratura politica, essa è attestata per la prima volta nella seconda edizione dei *Saggi politici* di Mario Pagano del 1792¹¹, senza che peraltro le venga attribuita ancora una posizione di rilievo. Distinti, infatti, i governi «regolari» (cioè non «degenerati» nel senso polibiano) in monarchici e repubblicani, Pagano nega recisamente che «un terzo genere» sia costituito dal «governo rappresentativo, in cui il popolo i suoi rappresentanti destini, e la sua volontà o la legge palesi per mezzo di quelli; avvegnaché non importi se il popolo, come nelle piccole città della Grecia, si raduni nell’assemblee, [...] ovvero ciò faccia ne’ vasti Stati per mezzo dei suoi rappresentanti»¹². Anzi, come sottospecie del governo popolare, quello rappresentativo condivide la maggior fragilità che è propria del primo rispetto alla monarchia: poiché se è vero che esso «non abbisogna di tanti lumi nel popolo, richiedendosi meno

⁸ La *Quarta Crusca* (6 voll., Firenze, Manni, 1729-1738), in particolare, alla voce corrispondente dà solo il significato di ‘rappresentazione’, e principalmente nel senso drammaturgico (vol. IV, p. 70). In altre voci, il lemma è richiamato come sinonimo di *rivoltura* o *circumventio*, ricorso in senso giudiziario, e *raffiguramento*.

⁹ Cfr. tipicamente Francesco Alberti di Villanuova, *Nuovo dizionario italiano-francese*, Nizza, Floteront, 1780, *ad vocem*, p. 677.

¹⁰ Per es. *Gazzetta universale, o sieno notizie istoriche di scienza, arte, agricoltura, ec.*, volume XVII dell’anno MDCCXC, n. 18, martedì 2 marzo 1790, che riferisce il dibattito in corso nei Paesi Bassi circa l’istituzione di un «governo rappresentativo» analogo a quello istituito in Francia. Un ruolo ancor più importante nel diffondere l’espressione lo ebbe però certamente, in questi anni, anche la letteratura controrivoluzionaria, che finì per essere l’unica di carattere politico a conoscere una larga circolazione dopo il ’92. Si pensi per es. all’ex gesuita Sebastiano d’Ayala, la cui opera *De la liberté et de l’égalité des hommes et des citoyens*, del 1792, tradotta tre volte in italiano, propone un parallelo tra «il governo rappresentativo nel senso della costituzione inglese», il quale «ha realmente qualche cosa di più, che soli diritti immaginari», e quello invece francese, «che tutto è pel popolo un’illusione puerile», in quanto le «assemblee primarie [...] che sole formano la nazione, non scelgono, non ricompensano, non puniscono i rappresentanti del popolo» (*Della libertà e dell’eguaglianza degli uomini e dei cittadini*, Vienna, Alberti, 1793, p. 239). Nello stesso senso, Michele Mallio, sugli «Annali di Roma», XVII (1795), p. 59, denunciava per es. la illegittimità del decreto dei due terzi osservando che in un «governo rappresentativo» la libertà del popolo consiste nella scelta autonoma dei propri rappresentanti.

¹¹ Mario Pagano, *Saggi politici*, 3 voll., Napoli, Raimondi, 1793, (nessun riferimento alla categoria nella precedente edizione di Napoli, Verriento, 1783-85).

¹² M. Pagano, *Saggi politici*, vol. III, p. 173.

per conoscere gli altrui talenti che per averli»¹³, anch'esso però richiede la moneta rara della «virtù morale» e non sfugge perciò all'eterna legge del ciclo che porta fatalmente le società a «partire sempre dall'anarchia» e a «piombare nel dispotismo»¹⁴.

Ancora a questa altezza, insomma, *governo rappresentativo* non sembra in grado di modificare in modo profondo il tradizionale impianto aristotelico-machiavelliano delle forme di governo né di rettificare di molto lo scetticismo di cui esso è da sempre impregnato circa la capacità delle collettività umane di governarsi autonomamente. Le cose cambiano davvero solo con la «democratizzazione» del '96 e con l'irruzione in Italia del linguaggio rivoluzionario francese, che fa di *rappresentanza* e di *rappresentativo* due dei termini-cardine del suo nuovo lessico¹⁵. L'uso di queste parole, invero, sembra scontare una certa differenza rispetto al linguaggio della rivoluzione d'oltralpe. Mentre per quest'ultimo, infatti, era esistita fin dall'inizio (anche se certo non pacificamente e non per tutti) una precisa contrapposizione concettuale tra i governi *rappresentativi* e quelli *democratici*¹⁶, i giovani intellettuali italiani del Triennio sembrano al contrario avvertire senza eccezioni un'implicazione strettissima tra i due lemmi, parlando solitamente, più che di *governo rappresentativo*, di *democrazia rappresentativa*, di *governo popolare rappresentativo* o di *repubblica democratica rappresentativa*, e giustapponendo in blocco la forma di governo così evocata a tutte quelle non-libere di cui si è fatta esperienza nel corso dei secoli precedenti¹⁷. L'entusiasmo rivoluzionario vieta in so-

¹³ Ivi, p. 96.

¹⁴ Ivi, p. 166. Né foriero di esiti più solidi risulta, secondo Pagano, l'inserimento della tecnica rappresentativa sul vecchio tronco del «governo misto», come avviene in Inghilterra, giacché la rappresentatività non vale a correggere, di per sé, la precarietà e la tendenza alla corruzione propria di questa specie di regime.

¹⁵ Erasmo Leso, *Lingua e rivoluzione. Ricerche sul vocabolario politico italiano del triennio rivoluzionario (1796-1799)*, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, 1991, pp. 292 e 961.

¹⁶ Cfr., anche qui per tutti, Patrice Gueniffey, *Les Assemblées et la représentation*, in *The political culture of the French Revolution*, ed. by Colin Lucas, Pergamon Press, 1988, pp. 233-57. La contrapposizione viene scolpita in modo paradigmatico dal celebre discorso di Sieyès sul veto regio del 7 settembre 1789, in cui si sostiene che «la Francia non deve essere assolutamente un insieme di piccole nazioni, che si governano separatamente secondo un regime democratico», ma «un tutto unico, composto di parti integranti»; e appunto per questo «il voto nazionale» non può essere altra cosa rispetto al «voto dei rappresentanti della nazione», né quest'ultima può «esprimersi diversamente che attraverso i suoi rappresentanti» (Emmanuel-Joseph Sieyès, *Opere e testimonianze politiche*, a cura di Giovanna Troisi Spagnoli, 2 tomi, Milano, Giuffrè, 1993, t. I, p. 439).

¹⁷ Cfr. gli esempi selezionati da E. Leso, *Lingua e rivoluzione*, p. 961.

stanza di istituire un distinguo categoriale tra il governo del *demos*, cui si associa un fortissimo messaggio liberatorio, e quello esercitato invece mediante rappresentanti.

E tuttavia, al pari che in Francia, anche da noi la cultura rivoluzionaria tende a leggere il rapporto tra rappresentanza e democrazia secondo due prospettive diverse, destinate a riaffiorare continuamente nella storia successiva dei due lemmi. A tutto un folto versante del giacobinismo italiano, infatti, maggiormente influenzato dal modello della repubblica del '93 o semplicemente ancora incapace di affrancarsi dalla modellistica di derivazione classica, la democrazia rappresentativa appare non «meno difforme dalla natura umana di quel che sia ogni più irregolare forma di regime»¹⁸. Lungi dal poter essere indicata come la forma di governo ordinaria di un popolo libero, essa deve essere accettata solo in via transitoria, in attesa che la collettività si renda poco alla volta matura per un esercizio diretto del potere, grazie ai progressi dell'istruzione ed alle nuove abitudini sociali. Altri, al contrario, in asse col pensiero dei costituenti dell'89, colgono in questa formula organizzativa l'unico strumento capace di gestire una libertà dei moderni basata sulla diversificazione dei ruoli sociali, sulla universalizzazione della cittadinanza e su una dimensione ormai compiutamente «nazionale» della politica. Da Gioia a Compagnoni all'ultimo Pagano, i patrioti ascrivibili a questo secondo gruppo non esitano a definire la «vera democrazia» come «un fiore delicato», relegato in una dimensione arcaica oggi felicemente superata¹⁹, ovvero ancora come uno «scoglio contro cui va a rompere la libertà», non diversamente da ciò che accade nelle altre forme tradizionali di governo²⁰. Il *popolo*, infatti, è strutturalmente (e non solo storicamente) incapace di governarsi in modo immediato giacché esso è composto da una moltitudine di addetti alle più varie funzioni economiche, privi della possibilità di attendere in modo continuativo ai compiti pubblici ed anzi neppure capaci di conoscere esattamente quella volontà sovrana di cui pure sono in solido depositari. Il compito di dichiarare una tale volontà, scrive Compagnoni,

¹⁸ Vincenzo Russo, *Pensieri politici, in Giacobini italiani*, a cura di Delio Cantimori, 2 voll., Bari, Laterza, 1956-1964, vol. I, 1956, p. 274.

¹⁹ Così Giuseppe Compagnoni, *Elementi di diritto costituzionale democratico* [1797], Firenze, CET, 1988, p. 214.

²⁰ Melchiorre Gioia, *Dissertazione sul problema... 'Quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità dell'Italia'*, in Armando Saitta, *Alle origini del Risorgimento. I testi di un 'celebre' concorso*, 3 voll., Roma, Istituto storico per l'età moderna e contemporanea, 1964, vol. II, p. 22.

«annunciandola» al popolo tutto, è appunto quello dei rappresentanti elettivi: «funzionari officiosi e fiduciarj, pel concetto della sola capacità scelti dai cittadini ad esplorare con maturo criterio quale sia la volontà generale»²¹. Il *governo rappresentativo*, insomma, come insostituibile strumento maieutico attraverso il quale dar forma alle convinzioni comuni di una collettività che senza questo «organo»²² non saprebbe come articolare intelligibilmente un proprio volere.

I tempi di una troppo breve esperienza rivoluzionaria impedirono che in Italia si sviluppasse un vero confronto tra queste due diverse concezioni della rappresentanza, come invece accadde in Francia. Ancor più che oltralpe, sia l'una che l'altra furono rapidamente travolte dal fallimento di un Triennio che sembrò dimostrare la totale inadeguatezza della penisola rispetto ad ogni proposta di autogoverno. L'offerta della libertà – scriveva per esempio un giornalista veneto del '99 – non aveva avuto altro effetto se non quello di riaccendere ovunque antichissimi odi municipali, spingendo ogni città a «fraternizzare» con le sue vicine, «o sia in vero linguaggio a ridurle sotto la sua potenza» con la scusa d'inglobarle in un unico tutto; bastava guardare quanto era accaduto entro i confini del vecchio dominio di San Marco per convincersi di «quali terribili conseguenze sarebbero derivate all'Italia dal governo rappresentativo, se in essa abbandonata a se medesima avesse piantato le sue radici»²³. Frutto di un processo di astrazione troppo sofisticato per un popolo così profondamente corrotto come quello della penisola, il sistema rappresentativo non poteva, da noi, sostenere il peso del nuovo ordine che la Rivoluzione aveva prospettato senza quantomeno appoggiarsi ad un altro, ben più solido caposaldo – quello della monarchia.

Ed è appunto la nuova espressione di *monarchia costituzionale* – ignota tanto all'Italia d'antico regime quanto a un Triennio iniziato quando la stagione francese del costituzionalismo monarchico si era abbondantemente conclusa – che si avanza sul proscenio dell'età napoleonica, scalzando non solo il linguaggio della “repubblica” e della “democrazia”, ma anche quello, ormai quasi altrettanto usurato, della rappresentanza politica. Nei quasi tre lustri successivi alla battaglia di Marengo, in effetti,

²¹ G. Compagnoni, *Elementi*, p. 233.

²² Ivi, p. 232: il corpo rappresentativo è «l'organo della volontà generale e proclama di sua istituzione la legge» (ivi, p. 232).

²³ *La storia dell'anno 1798, divisa in VIII libri*, in 5 parti, pt. II, Amburgo [ma Venezia], s.e., s.d., p. 113.

è *monarchia costituzionale* o *monarchia temperata* ad andare a occupare il posto che nel periodo rivoluzionario era appartenuto a *governo rappresentativo*, surrogandone in gran parte le originarie funzioni. Se è ben vero – notano a questo proposito gli scrittori ufficiali del «bello italo Regno» – che il problema della modernità politica consiste nel mantenere «un sistema d'ineguaglianze necessarie combinato coll'egualità delle leggi»²⁴, il *governo democratico rappresentativo* non risulta più adeguato alla bisogna di quanto lo fossero gli arcaici regimi a partecipazione diretta. Si ha un bel dire, infatti, che il meccanismo elettivo è creato apposta per selezionare i «più capaci» e assicurare così la loro preminenza sulla variegata congerie dei meno dotati. Chi potrà però garantire che la gran massa degli ignoranti riuscirà a distinguere il «merito vero» da quello solo «apparente», e così proclamare la superiorità dei pochi sulla inettitudine dei molti²⁵? Evidentemente, solo un popolo incorruttibile può essere capace di tanto: sì che, in definitiva, il sistema rappresentativo presenta le medesime aporie della democrazia classica. Per sfuggire all'entropia non vi è, in realtà, che il governo monarchico ereditario, «reso fermo e venerabile» non tanto da una qualche disordinata assemblea, ma «da un consiglio di padri della patria, che ne' suoi dubbi lo rischiara e dirige; che frena in certo modo la sua autorità quando eccede e la difende e vendica allorché si tenta d'assalirla»²⁶. *Costituzionale*, dunque, assai più che *rappresentativa* è la monarchia napoleonica, come «unico governo» conveniente ad un popolo «che non potendo più conservare l'antica semplicità, ed avendo ugualmente cari i suoi vizi e le industrie sue, deve supplire colla forza all'imperio indebolito dei costumi; colla accentrazione del potere alla molteplicità ed alla lontananza dei luoghi; e col decoro della rappresentanza alla pubblica opinione che più non esiste, e che non può esistere se non dove gli uomini ristretti in picciolo spazio quasi si toccano e si conoscono l'un l'altro a vicenda»²⁷.

²⁴ Così, sia pur incidentalmente, Melchiorre Cesarotti, *Versione letterale dell'Iliade*, in 8 tomi, Firenze, Molini, 1804-1805, t. II, 1804, p. 185 nota.

²⁵ Giuseppe Pallavicino, *Della necessità del governo monarchico in Italia*, Milano, Pirotta, 1805, p. 25.

²⁶ Ivi, p. 26.

²⁷ *Sul Regno d'Italia. Osservazioni*, in *Documenti ufficiali relativi al nuovo Regno d'Italia e all'incoronazione di Napoleone Bonaparte Imperatore dei francesi e Re d'Italia*, Milano, s.e., 1805, p. vi. La definitiva (nonché retrospettiva) consacrazione del governo monarchico verrà dalla seconda edizione del *Saggio storico* di Cuoco: dove, in parallelo a una critica radicale alla concezione francese della rappresentanza politica, si rivendica alla «scuola delle scienze morali e politiche italiane» il merito di aver sempre seguito «altri

L'eclissi di *governo rappresentativo*, tuttavia, è solo temporanea. Alla caduta di Napoleone, anche in Italia l'espressione riemerge con forza sull'onda della rinnovata popolarità di cui essa torna a godere in tutt'Europa, proponendosi anzi come una delle più insistenti e condivise rivendicazioni di tutto il movimento risorgimentale. Al tempo stesso, almeno fino al 1848 l'ambiente italiano è il meno favorevole che si possa immaginare allo sviluppo di un qualsiasi discorso strutturato circa i fondamenti e le modalità della rappresentanza politica. Soffocata da una rigidissima cappa censoria, l'opinione liberale del nostro paese si trova non solo esclusa da ogni sperimentazione concreta di un governo siffatto, ma anche dalla possibilità di discutere liberamente del suo funzionamento; sì che essa si colloca del tutto ai margini del ricchissimo dibattito che pure si sviluppa su questi temi nella Francia delle *Chartes* o nella prima Inghilterra vittoriana e del quale soltanto più tardi il dibattito pubblico italiano riuscirà a recuperare alcuni contenuti. Nell'ambito, dunque, di una letteratura costituzionale necessariamente povera ed episodica, il *governo rappresentativo* si segnala, in questi decenni, oltre che per la sua persistente identificazione con un regime politico dei «tempi moderni»²⁸, soprattutto per la sua sostanziale simbiosi con la forma monarchico-costituzionale. Come attesta per tutti il conservatore Paolo Vergani, *governo rappresentativo e monarchia costituzionale* sono divenuti sinonimi quasi perfetti in un vocabolario italiano degli anni Venti che, dopo il fallimento dell'esperienza

principj»: «chiunque avea ripiena la sua mente delle idee di Macchiavelli, di Gravina, di Vico non poteva né prestar fede alle promesse né applaudire alle operazioni dei rivoluzionari di Francia, tosto che abbandonarono le idee della monarchia costituzionale» (Vincenzo Cuoco, *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, a cura di Antonino De Francesco, Manduria, Lacaita, 1998, p. 259: parte aggiunta nel 1806).

²⁸ Un esempio per tutti di questa ricorrente caratterizzazione, che continua a giocare sulla giustapposizione rispetto alle democrazie antiche, è offerto da una circolare pedagogica diffusa durante il “nonimestre” rivoluzionario napoletano dal Ministro della Giustizia del governo costituzionale Francesco Ricciardi: mentre «nelle antiche repubbliche – insegna il Ministro – altro non conoscevasi che la libertà politica» e ogni «azione privata» dei cittadini era sottoposta alla più «tirannica vigilanza», «nelle moderne nazioni, ove l'industria ed il commercio han fatto tanti progressi» e le «affezioni e cure domestiche» hanno guadagnato un così vasto posto nella scala valoriale degli uomini, «il sommo de' beni per ciascun individuo consiste nell'uso il più che sia possibile esteso delle sue facoltà esercitate legamente». «Miglior governo diremo quello – perciò – sotto cui il legittimo esercizio delle facoltà dell'uomo riceve il minor numero di ostacoli e di restrizioni»: «tal'è il *governo rappresentativo*, che il celeste favore ha dato in sorte al mondo incivilito; ed in esso il cittadino, se aspira al godimento dei diritti politici, ciò è soltanto perché questi formano la salvaguardia de' suoi diritti individuali» (testo pubblicato sul giornale messinese «Il corrispondente costituzionale» del 19 agosto 1820, p. 4).

rivoluzionaria, tende a guardare alla repubblica come ad una formula magari in astratto seducente, ma attualmente del tutto impraticabile²⁹. «Les hommes, en général – conferma nel 1821 il patriota calabrese in esilio Francesco Salfi –, ont aujourd’hui assez de lumières d’une part pour n’être plus gouvernés comme des esclaves et des machines; et de l’autre, trop d’inégalité dans les moyens économiques et moraux pour être tous également capables d’exercer les mêmes droits et les mêmes fonctions»³⁰. Per sfuggire dunque ai rischi del potere arbitrario da un lato e a quelli di una democrazia turbolenta dall’altro, non vi è che «cette espèce presque nouvelle de gouvernement représentatif, qui rallie les prérogatives royales de la monarchie aux droits imprescriptibles des peuples, ou qui plutôt, légitimant les uns par les autres, peut seul convenir aux besoins et aux lumières des peuples policés »³¹. Appena oltre, però, questa generica formula conciliativa, i contenuti del governo monarchico-rappresentativo rivelano i profili più diversi. Romagnosi, ad esempio, nel proporre la costituzione di una «monarchia nazionale rappresentativa» alla Lombardia della Restaurazione, non pensa ad altro che ad una rimessa a modello del governo napoleonico, nel quale la rappresentanza elettiva giochi un ruolo esclusivamente «raffrenante» o «assicurativo» rispetto al principe (tanto che, «se noi vogliamo parlare con verità ed esattezza, [...] dobbiamo confessare che il sistema rappresentativo, di cui trattano i moderni, non si riferisce veramente al potere governativo, ma unicamente al potere assicurativo», poiché il primo «in qualunque stato civile fu, è e sempre sarà rappresentativo»³²). Altri invece non esitano a ritenere che la monarchia costituzionale sia compatibile col principio di una sovranità popolare declinata a un dipresso secondo gli stili della Francia rivoluzionaria³³; ed

²⁹ «Sotto la denominazione di governo costituzionale s’intendono le monarchie nelle quali la generalità della nazione col mezzo de’ suoi rappresentanti partecipa più o meno all’esercizio della sovrana autorità»: Paolo Vergani, *Le idee liberali ultimo rifugio dei nemici della religione e del trono*, Torino, Pic, 1821, p. 11.

³⁰ Francesco Salfi, *L’Italie au dix-neuvième siècle: ou de la nécessité d’accorder, en Italie, le pouvoir avec la liberté* [1821], in «Critica storica», VIII (1969), p. 290.

³¹ *Ibidem*.

³² Gian Domenico Romagnosi, *Della costituzione di una monarchia nazionale rappresentativa (La scienza delle costituzioni)* [1815-1817], in Id., *Opere*, riordinate e illustrate da Alessandro De Giorgi, 8 voll., Milano, Volpato, 1841-1848, vol. VIII, pt. I, 1848, p. 282.

³³ Così, ancora esemplificando, il patriota napoletano Carlo Mele, *La costituzione spagnuola esaminata secondo i principj della ragione e modificata secondo le circostanze del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, De Bonis, 1821.

altri ancora, tutto all'opposto, a leggervi un ordinamento conforme alla antica tradizione del «governo misto», in quanto basato sull'equilibrio delle tre distinte «possanze» sociali (popolo, principe e *àristoi*) e proprio per questo meglio qualificabile come governo «des trois pouvoirs» piuttosto che come *governo rappresentativo* – espressione, quest'ultima, che induce ad assegnare una impropria prevalenza alla Camera elettiva sugli altri protagonisti costituzionali³⁴. La relativa omogeneità dei significanti, insomma, copre una gran varietà di significati, nei quali si riflette la nebulosa ideologica del primo risorgimento italiano.

E il panorama si complica ulteriormente all'inizio degli anni Trenta, con la prepotente riemersione di un modello repubblicano che la Rivoluzione di Luglio contribuisce in modo decisivo a sdoganare. Con Mazzini, in particolare, la repubblica cessa di costituire un vago obbiettivo di lungo periodo per trasformarsi invece in un assetto da attuare immediatamente, in netta alternativa rispetto a quel «governo regio misto» o «costituzionale» in cui egli indica ora una intollerabile contraffazione della vera libertà politica, funzionale solo a perpetuare il potere di ceti privilegiati vecchi e nuovi³⁵. Ed è appunto il dualismo repubblica-monarchia che fa riaffiorare ora anche in Italia la contrapposizione fra i due modi fondamentali d'intendere la rappresentanza che già si erano affacciati nel corso del periodo rivoluzionario. Il governo rappresentativo non ha affatto come scopo quello di «far predominare la democrazia negli ampi Stati», scrive per esempio nel 1836 Jean-Charles-Léonard Sismondi, uno dei pochi costituzionalisti stranieri tradotti e circolanti nella penisola nel corso dei decenni prequarantotteschi. Esso è istituito «non perché la nazione sia una stessa cosa co' suoi rappresentanti, non perché questi

³⁴ Tale l'opinione del liberal-aristocratico Cesare Balbo, in un memoriale inedito dal titolo *Discours sur les avantages de la légitimité*, redatto all'indomani del 1821 e oggi conservato presso l'Archivio di Stato di Torino, Archivio Balbo di Vinadio, mz. 49, Manoscritto in quarto, numero 15. Nel diciassettesimo capitolo dell'opera, intitolato «D'une mauvaise denomination donnée à ce gouvernement», Balbo sostiene appunto che solo «la manie de donner des noms nouveaux à une chose connue» ha potuto indurre a chiamare «gouvernement représentatif» quello che da sempre e molto meglio è noto come «gouvernement mixte»: gli unici, veri, governi rappresentativi essendo quelli sciaguratissimi del Long Parliament o della Convenzione Nazionale francese.

³⁵ Meglio ancora che da Mazzini stesso, questa posizione teorica è esposta per lui da uno dei suoi compagni d'esilio dei primi anni, cioè dal patriota buonarrotiano Giuseppe Gherardi: Giuseppe Gherardi, *Come è nato, abbia ricevuto incremento e di che qualità sia presso le moderne nazioni il governo misto o costituzionale*, in «La Giovine Italia», 1832, fasc. III, pp. 25-48.

debbano fare per l'appunto quello che avrebbe fatto la nazione medesima, se tutta quanta potesse rassemblarsi; perciocché non si può ad altri delegare ciò che non si possiede»³⁶. Fedele alla formula della monarchia costituzionale, Sismondi trova in questo tipo di governo lo strumento per creare una volontà collettiva che non esiste fuori dall'aula parlamentare, ma che dev'essere sintetizzata appunto nelle sedi istituzionali appropriate attraverso una sapiente indagine di quella entità volatile e misteriosa che è l'opinione pubblica nazionale. Rappresentare la nazione vuol dire dunque riconoscere un ruolo a tutte le componenti del corpo sociale, in modo proporzionale non alla loro consistenza numerica, ma alla loro rispettiva «intensità di volere»³⁷ – cioè al peso relativo (in termini d'influenza, di prestigio e di cultura) che ciascuna di esse esercita come fattore costitutivo di quell'opinione stessa. Si tratta di una posizione che Mazzini, proprio in una celebre polemica con Sismondi³⁸, rifiuta in modo radicale, contrapponendole invece un ordine repubblicano in cui la nazione, concepita come collettività d'individui indifferenziati, è già portatrice in ogni momento di un suo concreto volere e, se si avvale di propri rappresentanti per manifestarlo, non per questo cessa di esserne titolare in proprio³⁹. Molto circospetto, all'inizio, nel definire un tale assetto col termine troppo usurato di *democrazia*⁴⁰, il genovese si riconcilia poco alla volta con questa parola, assorbendola però nel proprio vocabolario solo a patto di segnalare tutta la distanza intercorrente tra «la democrazia della città [...] dove non esisteva una costituzione normativa atta a collegare cittadini e governanti», e quella odierna che, grazie appunto alla recente unione col *governo rappresentativo*, ha messo «fuori campo tutti i precedenti sistemi» di analogo nome: fino a corrispondere ad un tipo di regime

³⁶ Jean-Charles-Léonard Simonde de Sismondi, *Studi intorno alle costituzioni dei popoli liberi*, Capolago, Tipografia elvetica, 1839, p. 59 (trad. it. di *Études sur les constitutions des peuples libres*, Bruxelles, Dumond, 1836).

³⁷ Ivi, p. 68.

³⁸ Giuseppe Mazzini, *Sismondi's studies on free constitutions* [1838], ora in Id., *Scritti editi ed inediti*, vol. VII, Imola, Galeati, 1913, pp. 220-91.

³⁹ Il vero motto del governo libero è «tutto pel popolo e per opera sua. Qualunque classe, qualunque minoranza rivestita del privilegio di pensare e d'operare per tutti, è presto o tardi inevitabilmente trascinata a non pensare, a non giovare che a sé» (ivi, p. 258).

⁴⁰ Cfr. per es. Giuseppe Mazzini, *Fede e avvenire* [1835], in Id., *Scritti politici*, a cura di Terenzio Grandi - Augusto Comba, Torino, Utet, 1987, p. 454: «la parola democrazia [...] è, come tutte le locuzioni politiche dell'antichità, inferiore all'intelletto dell'epoca futura, che noi repubblicani dobbiamo iniziare. L'espressione governo sociale sarebbe da preferire, come indicatrice del pensiero d'associazione che è la vita dell'epoca».

definibile come «il progresso di tutti per opera di tutti sotto la guida dei migliori e dei più saggi»⁴¹.

Due modalità fondamentali, dunque, d'intendere il *governo rappresentativo* alla vigilia del '48: l'una come indispensabile apparecchio per rivelare a se stessa una opinione collettiva altrimenti condannata a fluttuare nell'indistinto, l'altra come meccanismo atto a dar voce ad una volontà popolare tanto perfettamente formata e consapevole quanto del tutto compatta e unanime nelle sue aspirazioni politiche. A loro volta, però, queste due figurazioni non esauriscono lo spettro delle proposte politiche circolanti in Italia in questo periodo: ché anzi il dibattito degli anni Quaranta, da Gioberti in poi, appare dominato soprattutto da un'altra presenza – quella del cosiddetto *governo consultativo*. Impegnati, in effetti, a promuovere uno sviluppo graduale verso la costituzione, i moderati di questo decennio individuano il termine medio tra assolutismo e regime rappresentativo nell'introduzione di corpi semi-elettivi, che «non partecipano al potere sovrano», ma «tirano tutta la loro giurisdizione dal beneplacito libero e revocabile del principe»⁴². Concepite non come espressione di una comunità politica omogenea – e in quanto tale almeno virtualmente sovrana – quanto piuttosto come lo specchio di una società strutturata per gruppi particolari, queste «assemblee dei migliori» avrebbero dovuto costituire il coronamento di uno Stato municipale raccolto attorno al proprio sovrano e destinato ad evolvere senza scosse verso un *governo deliberativo* concepito a sua volta come la naturale tappa d'arrivo di un processo di riconoscimento reciproco di principi e popoli. Subito bruciato dagli eventi del 1848, questo disegno non conoscerà mai una sua precisa traduzione istituzionale; col vasto consenso, però, che riesce ad aggregare fra '43 e '47, esso ben testimonia quanto ancora fluido e,

⁴¹ Giuseppe Mazzini, *Pensieri sulla democrazia in Europa* [1846-47], a cura di Salvo Mastellone, Milano, Feltrinelli, 1997, pp. 84-85. Una prima apertura a *democrazia* è registrabile in un articolo sulla «Edinburgh Review» del '39 relativo al pensiero politico di Guizot (Giuseppe Mazzini, *Guizot on democracy*, ora in *Scritti editi ed inediti*, vol. XII, 1904, pp. 328-61).

⁴² Vincenzo Gioberti, *Del primato morale e civile degli italiani*, 2 tomi, Bruxelles, Meline, Cans & C., 1843, t. I, p. 158. Per quanto fin dai primi anni della Restaurazione si fosse parlato a non finire in Italia, soprattutto nel Mezzogiorno, di governi affiancati da Consigli o Consulte di vario genere, l'espressione *monarchia consultiva* o *consultativa* diventa popolare nel prequarantotto proprio ad opera di Gioberti, che a sua volta la deriva dal linguaggio politico francese, che spesso usava *gouvernement consultatif* con riferimento alla forma di governo d'antico regime. Nello stesso senso Cesare Balbo, *Speranze d'Italia*, Capolago, Tipografia elvetica, 1844², p. 234.

soprattutto, quanto ancora disponibile a scorrere entro gli argini di una cultura plurale dell'appartenenza, fosse a questa altezza l'immaginario costituzionale italiano⁴³.

2. IL '48 E IL RICONOSCIMENTO DEL «GOVERNO RAPPRESENTATIVO»

La concessione degli Statuti quarantotteschi e la successiva consolidazione del sistema costituzionale sardo aprono una pagina nuova nella storia dei lessici politici. La legalizzazione della sfera pubblica permette per la prima volta in Italia di articolare liberamente un dibattito circa l'organizzazione dello Stato; mentre il governo rappresentativo, da obiettivo per cui battersi, diviene ora un congegno da studiare al fine di assicurarne il corretto funzionamento. Nasce, così, nel corso del "decennio di preparazione", un primo nucleo di dottrina costituzionale organica al sistema statuario, che adotta senza incertezze il patrimonio linguistico-concettuale europeo di gran lunga più facilmente assimilabile nell'ambito della penisola – quello, cioè, elaborato in Francia durante la fase della *monarchie constitutionnelle*. Guizot, Hello, Constant, Berriat de Saint Prix, Rossi, Chateaubriand: sono questi i nomi di gran lunga più ricorrenti nelle bibliografie dei nostri primi costituzionalisti; nomi destinati del resto a costituire un punto di riferimento obbligato per la giuspubblicistica italiana fino agli anni Settanta. È appunto muovendosi lungo i sentieri indicati a suo tempo da questi personaggi che la dottrina sardo-italiana costruisce nel giro di un decennio un'immagine abbastanza omogenea del *governo rappresentativo*, a grandi linee non lontana da quella che abbiamo sentito richiamare più sopra da Sismondi. Il postulato su cui essa riposa è che la sovranità non appartenga a nessun soggetto individuale o collettivo (e meno che a tutti alla universalità dei cittadini, fra i quali ben pochi sono in grado di formarsi un parere su ciò che è utile allo Stato), bensì ad una "pubblica opinione" costituente il perpetuo deposito della ragione sociale. Estrarre dalla congerie dei diversi corpi e interessi sociali questa opinione collettiva, e per questa via richiamare di continuo (guizotianamente) la società stessa alla sua unità; tale è appunto il compito del governo rappresentativo, che si costruisce sulla tensione collaborativa fra tre principali organismi – Monarca, Senato e Camera elettiva –,

⁴³ Per un inquadramento generale del modello, si può vedere Luca Mannori, *Le Consulte di Stato*, in «Rassegna storica toscana», XLV (1999), pp. 347-79.

rispettivamente corrispondenti, come scrive per tutti Luigi Amedeo Melegari, agli «interessi permanenti» della nazione, alle «grandi condizioni sociali» e alla «democrazia»⁴⁴, e portatori ciascuno di una sua specifica visione del pubblico bene destinata a integrarsi con le altre. Il *governo* è *rappresentativo*, dunque, non solo perché comprende una pur irrinunciabile componente elettiva, ma soprattutto in quanto riflette fedelmente la fisionomia della società «in tutte le sue forze vitali, in tutte le condizioni della sua esistenza»⁴⁵, spingendo le sue diverse parti costitutive a trovare un compromesso tra le loro diverse percezioni dell'interesse pubblico. E proprio questo è ciò che marca un distinguo ben netto tra la cultura della rappresentanza propria della dottrina di cui stiamo parlando, interna allo Statuto, e quella caratteristica invece del filone democratico, per la quale non vi è altro interesse rappresentabile se non quello del popolo sovrano; con la conseguenza che gli aderenti a questa seconda posizione accettano la monarchia statutaria solo con varie riserve, riscontrando in essa una manifestazione variamente manipolata della vera rappresentanza, se non proprio una tappa intermedia verso l'ordine repubblicano⁴⁶.

Sul piano lessicale, la forma di governo monarchico-costituzionale così intesa viene indicata con varie denominazioni, tutte sostanzialmente intercambiabili anche se dotate di sfumature semantiche diverse. Basti, a questo proposito, la testimonianza del funzionario bresciano Lucio Fiorentini, autore nel '59 di una *Guida alla politica per il popolo italiano* che costituisce uno dei catechismi civici più fortunati della prima età liberale⁴⁷. Chiedendosi quali tipi di governo venissero correntemente definiti come *costituzionali* nel linguaggio politico italiano a lui coevo, Fiorentini escludeva anzitutto dalla categoria quelli assoluti, i quali, pur

⁴⁴ Luigi Amedeo Melegari, *Sunti delle lezioni di diritto costituzionale date [...] nella R. Università di Torino l'anno scolastico 1857-58*, Laudi, Torino [1858], p. 18.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Cfr. tipicamente il *Dizionario politico popolare*, pubblicato nel 1851 dall'associazione democratica torinese della Libera Propaganda (poi riedito a cura di Pietro Trifone, Roma, Salerno, 1984), per il quale il «sistema rappresentativo» è «quello nel quale il popolo si governa mediante rappresentanti scelti da esso» e che a sua volta trova il suo invero più autentico nella «repubblica» come «governo del popolo», di contro ad un governo monarchico che, anche quando «temperato da statuti», continua a riconoscere nel re il «feudatario del popolo» etc. (pp. 195-97).

⁴⁷ Pubblicata sotto questo titolo nel 1859 (Milano, Guglielmini), l'opera sarà poi riedita l'anno dopo in forma e con titolo diverso (*Lo Statuto spiegato al popolo*, Milano, Guglielmini, 1860), per conoscer in tale veste ben nove edizioni successive fino al 1892. Su questo scrittore vedi Giuseppe Monsagrati, *Lucio Fiorentini*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. XLVIII, 1997, p. 150 e seg.

avendo anch'essi le loro «leggi fondamentali», non le vedevano garantite da precise disposizioni né scritte né consuetudinarie: ne chiamava poi parimenti fuori – in virtù non di una necessità logica, ma solo di un uso «oggi universalmente ricevuto» – tutti i governi repubblicani, a cui in Italia il «rigido del linguaggio scientifico [...] non attribuì mai l'appellativo di governo costituzionale»; e restringeva quindi l'ambito referenziale dell'espressione alla sola forma della «monarchia temperata», che poteva essere anche indifferentemente indicata come «monarchia rappresentativa, mista o parlamentare»; per concludere infine che nel seguito del suo discorso egli avrebbe usato «indifferentemente di questi quattro addiettivi, ritenuti dall'uso e dalla scienza per sinonimi»⁴⁸.

Delle quattro espressioni censite, *monarchia costituzionale* era usata soprattutto quando s'intendeva riferirsi ai profili organizzativi della forma di governo, e in particolare al suo conformarsi al principio della separazione dei poteri. Di *governo rappresentativo* si è sostanzialmente già detto. L'espressione (importante anche perché la sola, tra quelle riportate, ad essere recepita ufficialmente dal testo statutario al suo art. 2, così da autorizzare gli interpreti ad estendere allo Stato sardo-italiano tutta la “giurisprudenza” costituzionale già in vigore nelle altre monarchie europee del medesimo tipo⁴⁹) evocava concordemente un sistema basato sul bilanciamento di poteri diversi, ognuno dei quali a suo modo “rappresentativo” di una determinata componente sociale. Assai più povera, sul piano semantico, *monarchia temperata*, vecchia espressione evocante una monarchia limitata da corpi intermedi di vario tipo, che la dottrina continua ad usare in genere senza particolari intenzioni connotative⁵⁰. Ben altro rilievo gioca invece la pur non meno arcaica categoria

⁴⁸ *Guida alla politica*, p. 101.

⁴⁹ Tale articolo recitava infatti: «Lo Statuto è retto da un governo monarchico rappresentativo». Che non si trattasse di un «inutile pleonasma», ma di una norma fondamentale, con cui «il grande largitore» aveva imposto di leggere lo Statuto conformemente alle Carte «dei popoli presso cui la forma costituzionale ha ricevuto maggior fermezza e guarentigia», era sostenuto per es., di nuovo, da L.A. Melegari, *Sunti*, vol. II, p. 13.

⁵⁰ Il descrittore, comunemente usato *ab antiquo* per indicare qualsiasi governo di uno, limitato da una qualunque specie di contropotere esterno (così, tipicamente, il reggimento della Chiesa cattolica: Franciscus Suarez, *De virtute et statu religionis*, Moguntiae, Birckmann, 1626, t. IV, p. 677: «monarchia temperata per consilia sapientium») era usato spesso ancora poco prima del '60 per connotare i governi degli Stati preunitari, a cui la trattatistica ufficiale non applicava volentieri la qualifica di “assoluti” (cfr. per es. Rocco Zerbi, *La polizia amministrativa municipale del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Urania, 1846, p. 25). Di qui, il suo riproporsi in età costituzionale come espressione frequente,

del *governo misto*, la quale conserva una straordinaria vitalità concettuale almeno fino alla fine degli anni Sessanta. Da Balbo a Carutti, da Busacca a Melegari, per molti pubblicisti di questa stagione, in effetti, il moderno governo costituzionale non può che esser letto come una naturale evoluzione dell'antica formula polibiana, che, come prova luminosamente l'esperienza inglese, ha trovato nell'aggancio al sistema elettivo il modo per irrobustire la componente "popolare" della "commistione" senza per questo cancellare i diritti dell'elemento aristocratico e di quello monarchico⁵¹. Il risultato può essere, talvolta, la creazione di denominazioni composte: come nel caso di Domenico Carutti, che ribattezza la monarchia costituzionale *sistema rappresentativo misto*, intendendo con ciò quello che «ponendo a fronte poteri diversi, li pondera e raffrena; dando voce a vari interessi, rispetta ogni legittima influenza e concilia fra di loro i molteplici elementi sociali; sorgendo infine dall'elezione, consacra il dogma che alla intelligenza e alla ragione è dovuto l'imperato civile, non alla sola nascita, non alle sole ricchezze, non al solo numero»⁵². Non solo: ma il riferimento al governo misto si rivela fondamentale, per i nostri pubblicisti, anche nell'impostare la delicata questione del rapporto tra governi rappresentativi monarchici e repubblicani. Le "vere" repubbli-

ma semanticamente povera, in quanto incapace di definire in positivo la natura del "temperamento" stesso.

⁵¹ Esempio, in questo senso, la posizione di Raffaele Busacca nell'introdurre la traduzione italiana della *Political Philosophy* di Henry Brougham (uno dei primissimi classici del pensiero costituzionale inglese ad essere proposti al pubblico italiano, essenzialmente basato su una lettura in chiave di "mixed constitution" del sistema britannico). Pur non nascondendo il suo orientamento filo-democratico e rilevando dunque la profonda differenza qualitativa esistente tra *governo misto* e *sistema rappresentativo*, Busacca ammette però che storicamente quest'ultimo è «uno dei modi con cui l'altro può attuarsi» e accetta d'iscrivere dunque le monarchie costituzionali contemporanee in questa categoria: «né il potere regio, né la nazione attualmente rappresentano intera nell'opinione l'autorità sociale. Il consolidamento politico può solo venire dalla fusione di queste due autorità in una sola, mercé del governo misto» (Raffaele Busacca, *Discorso preliminare*, in Henry Brougham, *Filosofia politica*, trad. it. a cura di Paolo Emiliani Giudici, Firenze, Batelli, 1850, p. CXXI). Ancor più diretta la identificazione tra governo misto e rappresentativo in Cesare Balbo, per il quale «la monarchia rappresentativa è il più bello e [...] il più perfetto de' governi appunto perciò che vi possono essere rappresentati tutti gli interessi, tutte le condizioni politiche ed anzi umane possibili, il principe, il comune del popolo, e quelli che sono forse dappertutto, incontrastabilmente in molti luoghi, i primi, i principali, i più potenti», sì che «governo rappresentativo» e «costituzione trinitaria» sono una stessa cosa (Cesare Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia. Saggi politici*, Firenze, Le Monnier, 1857, p. 251).

⁵² Domenico Carutti, *Dei principii del governo libero* [1852], Firenze, Le Monnier, 1861, p. 158.

che, insegna per esempio Cesare Balbo, le repubbliche sane e stabili, non partorite dal gorgo insensato della Rivoluzione francese, ma formatesi alla scuola dell'esperienza e della storia, appartengono anch'esse di pieno diritto alla famiglia dei governi misti: come insegna l'esperienza statunitense, che riproduce esattamente l'equilibrio trinitario proprio dell'esperienza inglese, sostituendo semplicemente a un monarca ereditario un magistrato temporaneo e elettivo, investito a un dipresso delle stesse funzioni⁵³. Queste sole repubbliche moderne sono compatibili col principio di un autentico governo rappresentativo: tutte le altre – da quelle francesi del '93 e del '48 fino alle subito abortite esperienze italiane del '49 – non costituendo altro che goffi tentativi di riedizione della democrazia antica, fin dall'origine votati al fallimento perché non rispettosi della pluralità degli interessi sociali.

L'ultima voce citata da Fiorentini, infine, *monarchia parlamentare*, è la più recente del gruppo. Di origine inglese al pari di *representative government*, essa è quasi del tutto assente dal vocabolario italiano prequarantottesco, dove sembra affiorare solo con riferimento al sistema britannico⁵⁴; e se già nel corso degli anni Cinquanta si guadagna una certa popolarità, non solo resta a lungo la meno presente in letteratura delle varie espressioni qui esaminate⁵⁵, ma – salvo le segnalate eccezioni di cui diremo più oltre – non veicola neppure un contenuto di particolare rilievo. In questa fase, il governo parlamentare italiano è semplicemente quello in cui vi è un parlamento; e benché chi si serve di questo descrittore intenda spesso enfatizzare, più o meno consapevolmente, il rilievo assunto dall'organismo parlamentare nel quadro dell'equilibrio dei poteri già sopra descritto, fino ad evocare talvolta l'idea di un *party government* (si pensi per es. al celebre discorso cavouriano del connubio del 5 febbraio 1852: «il Ministero in un governo parlamentare deve rappresentare anch'esso un partito politico, deve essere capo fila d'un partito», e quando la maggioranza non si mostri più concorde con esso «è suo

⁵³ C. Balbo, *Della monarchia*, p. 102.

⁵⁴ Cfr. ad es. «Antologia», 1830, n. 111, p. 23 (riassumendo un discorso di Pitt in Parlamento) o Cesare Cantù, *Storia universale*, Torino, Pomba, 1845, p. 374 (a proposito dell'Inghilterra del Settecento che ne ha «ottenuto il compimento» dopo l'era delle rivoluzioni del secolo precedente).

⁵⁵ Nella *Monarchia* di Balbo, per es., si contano solo tre occorrenze di *governo parlamentare* (ivi comprese due spurie: «governo rappresentativo o parlamentare» e «governo rappresentativo, o parlamentare che dir si voglia») contro trentacinque di *governo rappresentativo*, mentre non è mai rappresentata *monarchia parlamentare*.

stretto dovere di dichiarare il suo dissenso»⁵⁶), queste accentuazioni non arrivano ad individuare un tipo di regime *diverso* dal generico *governo costituzionale* o *rappresentativo*, e puntano piuttosto a sottolineare un certo carattere generale proprio di quest'ultimo, cioè la sua vocazione a dare spazio al ruolo politico del parlamento rispetto a quello di altri organi.

Questo quadro lessicale, definitosi – ripetiamo – abbastanza presto all'indomani del '48, nelle sue grandi linee resta invariato per molti anni. Ciò non significa che, sul piano dei significati, esso non registri mutamenti anche rilevanti. Col compiersi, in particolare, della esaltante fase cavouriana e col passaggio allo Stato unitario, le immagini della monarchia costituzionale marcano sempre più la capacità di questo assetto di rendersi interprete della volontà collettiva, sottolineando il ruolo naturalmente prevalente in essa assunto dall'elettorato e dalla Camera rispetto a Senato e Corona. Il re, soprattutto, tende sempre più ad essere presentato non come “un uomo”, ma come “un principio”, intento a regnare piuttosto che a governare, e le cui scelte sono strettamente vincolate agli indirizzi del corpo elettorale («il re nomina i ministri. Ma dove li sceglie? Nella rappresentanza parlamentare. E chi rappresenta la maggioranza parlamentare? La maggioranza della nazione. Dunque voi, elettore, deponendo il vostro voto nei Comizi, decidete direttamente, immediatamente, quali sono i principi che volete far trionfare e quali gli uomini che vi devono governare»⁵⁷). Il *governo monarchico-rappresentativo* accentua così la sua componente democratica, venendo spesso definito come «quello in cui il popolo, ritenendo a sé la sovranità, ne delega l'esercizio a più poteri o corpi politici, i quali debbono essere mantenuti in armonia da un capo ereditario, che è il re»⁵⁸. E lo stesso “equilibrio dei poteri” viene visto sempre meno come una effettiva compartecipazione di protagonisti diversi all'esercizio della sovranità e sempre più come un meccanismo tecnico atto semplicemente ad assicurare il “governo dell'intelligenza” e delle capacità selezionate mediante il meccanismo elettorale. Unanime è però l'accordo nel connotare questo sistema (sempre contrapposto, più o meno implicitamente, ad una democrazia pura in cui il popolo si eleva ad unico signore della sfera istituzionale) come quello in cui «nessuno può

⁵⁶ Vedilo in *Atti del Parlamento subalpino*, IV legislatura, sessione del 1851, vol. VII (V della Camera dei Deputati), Firenze, Botta, 1866, p. 4118.

⁵⁷ Così Giuseppe Saredo, *Principii di diritto costituzionale*, 4 voll., Parma, Grazioli, 1862-63, vol. I, 1862, p. 264 e seg.

⁵⁸ Pasquale Castagna, *Commentario allo Statuto italiano*, Firenze, Barbera, 1865, p. 42.

tutto»⁵⁹; mentre per tutti resta pacifica la perdurante fungibilità delle denominazioni di cui si è detto poco sopra, che continuano ad essere usate promiscuamente per indicare *un unico modello di governo*, suscettibile, sì, di essere presentato sotto luci diverse, ma senza che nel suo ambito si diano possibilità di funzionamento alternative l'una rispetto all'altra. Il vocabolario delle forme di governo è insomma ancora molto poco specializzato. Sostanzialmente pago di aver distinto il governo misto-rappresentativo da quelli "puri", democratici o monarchici che fossero, esso non si cura d'altro: come prova la testimonianza retrospettiva, resa verso la metà degli anni Ottanta, dal costituzionalista Federico Persico.

Trenta o quarant'anni addietro, tra governo costituzionale, rappresentativo, parlamentare, nessuno faceva differenza. Non la facevano il comune degli uomini e neanche i dotti e i politici di professione. Una monarchia costituzionale era una monarchia temperata nella potestà legislativa da un parlamento composto da rappresentanti del popolo; nella potestà giudiziaria, da tribunali stabiliti per legge [...]; nella potestà esecutiva, da ministri responsabili;

e ciò, prosegue lo scrivente, pareva allora del tutto sufficiente agli obbiettivi di una dottrina a cui premeva solo di separare la «monarchia assoluta», nella quale i poteri erano «addensati [...] tutti nelle mani del principe», da quella «costituzionale o rappresentativa», in cui essi «si dividevano, si frenavano, si limitavano mutuamente secondo le leggi fondamentali espresse negli Statuti»⁽⁶⁰⁾. Esatta nella sostanza, la fotografia di Persico pecca solo nell'ascrivere questo stato d'indistinzione terminologica ad una fase di gran lunga troppo remota; ché in effetti la situazione da lui descritta era ancora sostanzialmente quella di pochi anni precedente il momento stesso in cui egli stava scrivendo. A rompere davvero questo assetto fu in realtà il mutamento di significato di una sola delle espressioni che abbiamo considerato; mutamento che iniziò presto, ma che la dottrina non recepì compiutamente se non con l'inizio degli anni Ottanta. La voce a cui ci riferiamo è quella di *governo parlamentare*.

⁵⁹L. Fiorentini, *Guida alla politica*, p. 108.

⁶⁰Federico Persico, *Del regime parlamentare. Note critiche*, in *Atti della R. Accademia di Scienze morali e politiche di Napoli*, Napoli, Tipografia dell'Università, 1886, p. 1 e seg. dell'estratto.

3. L'ASCESA DI «GOVERNO PARLAMENTARE»

Come già accennato, *governo parlamentare* compare inizialmente nel vocabolario della dottrina come espressione atecnica. Diversamente da oggi, essa non indica affatto, nella gran maggioranza dei testi, quella particolare variante della monarchia costituzionale in cui ai tre organi fondamentali della forma di governo se ne aggiunge un quarto – il ministero o consiglio dei ministri – la cui permanenza in carica dipende, in modo se non esclusivo almeno prevalente, dalla fiducia della Camera elettiva. Naturalmente, che l'applicazione dello Statuto funzionasse a un dipresso secondo una logica di questo tipo, era evidente a qualunque osservatore della vita politica sardo-italiana fin dagli anni Cinquanta, e lo si è già detto più sopra. Per parecchio tempo, però, pochi furono coloro che sentirono il bisogno di connotare questa prassi con un nome specifico, per contrapporla ad un altro, possibile modo di funzionamento del sistema, tipologicamente caratterizzato invece dall'autonomia del ministero rispetto al parlamento e dalla sua esclusiva dipendenza dalla Corona. Secondo la posizione generalmente ricevuta, infatti, non esistevano due modi diversi d'intendere il *governo monarchico-rappresentativo*; e per quanto variegata fossero le letture che si potevano offrire di quest'ultimo, esso continuava a presentarsi secondo una morfologia unitaria, basata sull'"equilibrio" o sul "concorso" (ancorché non necessariamente paritetico) dei tre poteri nella determinazione dell'"indirizzo politico" e quindi nella formazione dell'organo-governo.

Questo era stato del resto l'approccio seguito in materia dalla più ricevuta trattatistica francese di età orleanista, alla quale la nostra dottrina per lo più sembra rifarsi. È ben vero, certo, che almeno dalla fine degli anni Trenta si era diffuso in Francia un uso categoriale di *gouvernement parlementaire* in contrapposizione a *gouvernement représentatif* e che anzi questo distinguo era divenuto uno dei maggiori terreni di confronto politico per i partiti della Monarchia di Luglio⁶¹. I manuali e le opere

⁶¹ Così almeno a partire dal 1837-38, in occasione del dibattito sviluppatosi in occasione della costituzione e della permanenza al potere del ministero Molé (Alain Laquieze, *Les origines du régime parlementaire en France 1814-1848*, Paris, PUF, 2002, pp. 135-150). Di qui in poi, nasce un vasto schieramento a favore di una interpretazione avanzata della *Charte*, che vede in essa la consacrazione appunto di un *gouvernement parlementaire* inteso come un «gouvernement de l'opinion, qui a pour organe la presse, le corps électoral et les deux chambres», mentre il re «est placé en dehors des débats de cette opinion, pour assurer son triomphe quand elle a acquis le caractère d'une convin-

scientifiche prequantottesche d'oltralpe, però, non registrano questa contrapposizione, che probabilmente aveva un sapore troppo "politico", e continuano ad usare promiscuamente i due termini, senza caricarli di particolari valenze classificatorie⁶². Né indicazioni più univoche sembrano venire dalla letteratura inglese a disposizione dei nostri costituzionalisti negli anni a cavallo dell'unità. Opere come quelle di Brougham, Hallam o Erskine May (tutte peraltro molto interne a un sistema britannico caratterizzato da meccanismi e linguaggi ben difficili da trasporre nel lessico continentale), pur impiegando l'espressione *parliamentary government*, la usano senza particolari intenti modellizzanti, per esempio per marcare la cesura del 1688 e il tramonto definitivo dell'*arbitrary rule* proprio dell'età degli Stuart⁶³. Naturale, quindi, che per i nostri primi costituzionalisti e uomini politici *governo parlamentare* e *costituzionale* abbiano costituito espressioni del tutto fungibili, tanto nel linguaggio scientifico che in quello della politica, e che anzi, delle due, sia stata la

ction et d'une volonté nationale» (F.-Louis-Eugène Lerminier, *Du gouvernement parlementaire*, in «Revue des deux mondes», X [1837], p. 261 e seg.). Rispetto a questa forma, il *gouvernement représentatif* o *constitutionnel* è presentato come un semplice regime di «transaction», o tutt'al più come una nozione di genere, destinata a trovare la propria «vérité» nel regime parlamentare: com'è provato dalla vicenda della Restaurazione e di Carlo X, che pretendeva governare – ricorda per tutti Charles de Rémusat alla Camera – «arbitre supreme en cas de lutte, et jetant son sceptre au milieu de la lice, imposer silence aux combattants» (*Annales du Parlement français*, session 1840, Paris, Fleury & C., 1841, p. 187 [15 janvier]). «L'égalité civile et le gouvernement parlementaire» diventano dunque retrospettivamente le grandi conquiste della Rivoluzione di luglio, che il regime orleanista ha il dovere di difendere (Pellegrino Rossi, *Introduction*, in «Revue française», I [1837], p. 26). La categoria è naturalmente attaccata, con pari ardore, da una varietà di esponenti conservatori e moderati, i quali vi leggono semplicemente «la preponderance d'une seule des deux chambres» e dunque una alterazione inaccettabile dell'equilibrio stabilito invece dal «gouvernement représentatif», che è l'unico adatto a un paese come la Francia (Alfred Nettement, *Appel aux royalistes contre la division des opinions*, Paris, Dentu, 1843, p. 159).

⁶² Basti, per tutti, il riferimento alla terza edizione dell'opera di Charles-Guillaume Hello, *Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science sociale et politique*, Paris, Durand, 1848³ (tradotto in italiano poco dopo, Firenze, Pillori, 1850), che è forse il trattato costituzionale più noto e diffuso di tutta la Monarchia di Luglio.

⁶³ Così, per tutti, Thomas Erskine May, *The constitutional history of England* [1861], 2 voll., London, Longman, 1863, vol. I, p. 1: «at the Revolution, the arbitrary rule of the Stuart kings finally gave way to parliamentary government, with ministerial responsibility»; ciononostante, «the Crown was shorn of none of its ancient prerogatives; but remained, a sit had ever been, the source of all power», tanto che «for more than a century after the Revolution it prevailed over the more popular elements of the constitution».

seconda a godere a lungo di un nettissimo primato, veicolando significati che noi oggi raccordiamo invece comunemente alla prima⁶⁴.

Va anche notato, però, come questa indifferenziazione linguistica non sia stata mai generale né assoluta. Già nel corso degli anni Cinquanta troviamo, in effetti, tracce di un uso più specifico e consapevole di *governo parlamentare*, secondo un costume ormai ben radicato nella Francia del Secondo Impero⁶⁵. Lo testimonia ad esempio la traduzione di un presunto opuscolo di Napoleone III, data alle stampe a Torino proprio in quell'autunno del 1852 che segna l'avvio dell'esperimento costituzionale cavouriano⁶⁶. Nel volumetto si sosteneva che, mentre «la forma parlamentare e costituzionale» era certo la più connaturale all'Inghilterra, dal momento che là il re «riceveva i Ministri belli e fatti dalle maggioranze»

⁶⁴ Qualche occorrenza di quest'impiego dell'aggettivo *costituzionale* in un senso più o meno vicino al nostro *parlamentare* è segnalato, relativamente alla crisi del 1849, da Luigi Raggi, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in «Rivista di diritto pubblico», VI (1914), p. 447 nota, attingendo soprattutto alle colonne del quotidiano «La Concordia»: «nei paesi veramente *costituzionali* l'opinione della Camera dev'essere rappresentata dal Ministero»; «il reggimento *costituzionale* è quello ove il principe regna e il suo ministero governa col'appoggio della maggioranza parlamentare. Tutti siamo d'accordo su questa massima elementare del governo rappresentativo». Così pure «Il Saggiatore»: «in tempi normali o la Camera dovrebbe essere sciolta o il Gabinetto dimettersi; contemplando la questione dall'aspetto dei principi *costituzionali* è impossibile risolverla diversamente». Un esempio ulteriore lo si può ricavare dalla celebre lettera indirizzata da Massimo D'Azeglio a Vittorio Emanuele, su richiesta di Cavour, in occasione della crisi Calabiana per convincere il re a sfilarsi dall'"intrigo di frati" che sta rischiando di compromettere la monarchia: nel chiedere al re di non bloccare più oltre, col suo diniego, la legge sui conventi, e di rinunciare ad opporsi ad un ministero che gode la fiducia della Camera, D'Azeglio lo scongiura di far in modo che «le cose riprendano il loro corso naturale e *costituzionale* di prima» (Massimo D'Azeglio, *Scritti e discorsi politici*, 3 voll., Firenze, La Nuova Italia, 1931, vol. III, p. 43).

⁶⁵ Dove fin dall'inizio del decennio la stampa periodica contrappone ordinariamente – sia pur secondo prospettive valutative molto diverse – un «gouvernement parlementaire» nel quale «le droit de souveraineté» appartiene ad una «assemblée gouvernant par un pouvoir exécutif subordonné à toutes ses volontés» ad un «gouvernement représentatif» inteso semplicemente come «le droit de contrôle d'une assemblée votant le budget et les lois» (lo ricorda per tutti Emile De Girardin, *Questions de mon temps de 1836 à 1856*, 12 voll., Paris, Serriere, 1858, vol. VIII, p. 251).

⁶⁶ *Del governo rappresentativo e del governo parlamentare. Opuscolo attribuito al Presidente della Repubblica francese Luigi Napoleone Bonaparte*, versione italiana, Torino, Castellazzo e Degaudenzi, 1852. Non siamo riusciti a visionare la fonte originale del saggio, indicata comunque dal traduttore nella rivista «Indépendance Belge» del 1 gennaio 1852 (la *brochure* s'inquadra in effetti nel dibattito circa la revisione della costituzione del 1848 e pare dunque immediatamente anteriore al nuovo testo del 14 gennaio 1852, che, facendo seguito al colpo di Stato del 2 dicembre 1851, si modula appunto sulle proposte in esso contenute).

parlamentari⁶⁷, in Francia invece, dove queste stesse maggioranze erano state sempre «più o meno fittizie, laboriosamente formate e più laboriosamente mantenute»⁶⁸, la formula del parlamentarismo era solo servita, sotto le *Chartes*, a dar vita a ministeri appoggiati da gruppi politici raccogliatici e da giornalisti compiacenti, col risultato di erodere la prerogativa reale senza creare alcuna stabilità governativa. L'«onnipotenza parlamentare» era perciò una pericolosa chimera; e il vero sistema politico conveniente al paese era quello basato, come negli Stati Uniti, su una piena responsabilità del Capo dello Stato, ovvero «il Rappresentativo [...], e non il Parlamentare adottato in Inghilterra»⁶⁹. Esattamente queste stesse categorie erano riprese, a pochi giorni dall'insediamento di Cavour alla guida del suo primo ministero, da un importante giornalista subalpino di orientamento conservatore, il savonese Giorgio Briano, che in un articolo intitolato *Governo rappresentativo o governo parlamentare?* accusava senza mezzi termini il nuovo Presidente del Consiglio di aver stravolto la forma di governo statutaria, costringendo la Corona ad insediare un gabinetto ad essa non gradito grazie al solo appoggio della maggioranza della Camera.

Amici allo Statuto [...], noi crediamo che nulla ripugni così allo spirito suo come alla lettera, quanto l'onnipotenza parlamentare. Cioè che una parte sola del Parlamento, anzi una frazione di questa col titolo di maggioranza, s'arroggi essa la condotta del governo, dettando leggi all'altra parte del Parlamento e incatenando il potere esecutivo [...]. Tale onnipotenza parlamentare, che altri va decorando, non sappiamo con quanto rispetto allo Statuto, del pomposo titolo di *governo parlamentare*, come la crediamo cosa al tutto contraria allo Statuto istesso e a quella perfetta distinzione e non meno perfetta parità di poteri da esso create, così la reputiamo coll'andare del tempo pernicioso ed esiziale per gli ordini del governo, che non per altro è detto rappresentativo e non parlamentare, se non per indicare questa parità e indipendenza di poteri. Quindi combatteremo risolutamente questa funesta tendenza del levarsi una parte del Parlamento sull'altra, e d'arrogarsi essa di condurre il governo nella sua via, senza considerazioni di tempi, di ragioni, di diritti. Avversi dunque al

⁶⁷ Ivi, p. 12.

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ Ivi, p. 24.

governo parlamentare, noi vogliamo puro ed intero il governo rappresentativo, il governo dello Statuto⁷⁰.

Non siamo in grado, a tutt'oggi, di misurare in qual misura come questa proposta di specificazione linguistica sia stata recepita dal linguaggio politico e dalla stampa quotidiana. Quel che è certo, come già detto, è che essa non fu raccolta dalla trattatistica specificamente costituzionale, che per la sua quasi totalità rimase a lungo fedele ad un uso generico e largamente intercambiabile delle due espressioni. Su questo piano, gli anni successivi permettono di registrare un solo, univoco esempio di accoglimento del distinguo accennato: costituito, stavolta, dall'opera di un progressista di tendenze democratiche, il medico cremonese Pietro Castiglioni, che nel 1859 dà alle stampe un ampio e argomentato volume dal titolo *Della monarchia parlamentare secondo lo Statuto e le leggi del Piemonte*⁷¹. Palesemente ispirato da una pubblicistica francese che negli anni immediatamente precedenti, per bocca di autori di grande autorevolezza (basti il riferimento a Duvergier de Hauranne e alla sua monumentale *Histoire du gouvernement parlementaire en France*⁷²), aveva recuperato in senso positivo la categoria del governo parlamentare, proponendola come unica tipologia veramente efficiente di sistema costituzionale, Castiglioni individua la differenza tra la *monarchia parlamentare* e quella genericamente *costituzionale* nel fatto che solo nell'ambito della prima «il voto legalmente espresso dal parlamento [...] determina l'indirizzo

⁷⁰ «La Patria», 9 novembre 1852. Per un inquadramento della figura dell'autore, Anna Farone, *Giorgio Briano*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. XIV, 1972, p. 215 e seg. Il riferimento polemico circa l'uso in senso positivo della nostra espressione sembra riguardare un altro foglio piemontese di quei giorni, «Il Monitore del Comuni».

⁷¹ 2 voll., Milano, Guglielmini, 1859. Le origini dell'opera risalgono, per ammissione dell'autore stesso, a un concorso bandito dalla Società d'istruzione e di educazione degli Stati Sardi nel 1849 per un libro d'istruzione popolare sui diritti e doveri del cittadino nel governo costituzionale.

⁷² Paris, Michel Lévy, 1857-1871, 10 voll.: il primo volume dell'opera si apre con una lunga prefazione diretta a rivendicare la differenza tipologica e la superiorità politica del *gouvernement parlementaire* rispetto a quello semplicemente *représentatif* esplicitamente adottato dal Secondo Impero, il quale null'altro è, secondo l'autore, se non ciò «que nous nommons gouvernement consultatif en 1830» (vol. I, p. 1 e seg.). L'opera, peraltro, s'inquadra ormai in un vasto dibattito circa la parlamentarizzazione del regime imperiale, nel corso del quale questa forma di governo è fatta oggetto di una generale attenzione analitica (per tutti, cfr. Lucien-Anatole Prevost-Paradol, *Introduction. Du gouvernement parlementaire*, pp. I-XLVII, in Id., *Essais de politique et de littérature*, Paris, Lévy, 1859; Id., *Du gouvernement parlementaire. Le décret du 24 novembre*, Paris, Lévy, 1860).

del governo, e il sovrano lo rispetta abbastanza da secondarlo»⁷³. Mentre, quindi, il qualificativo di *costituzionale*, opportunamente manipolato dagli interpreti, poteva «convenire anche a un governo sostanzialmente assoluto»⁷⁴, l'uso di *parlamentare* tagliava corto con ogni ambiguità, identificando un assetto nel quale il principe, posto di fronte ad una attestazione di «pubblica sfiducia» delle Camere nei confronti dei ministri, non risponde «col riconfermarli o col nominarne altri, rappresentanti lo stesso programma politico», ma li sostituisce in conformità della nuova indicazione parlamentare o fa appello al corpo elettorale come «giudice finale e di diritto» della controversia. «Il vero parlamentarismo» – attualmente esistente, secondo l'autore, solo in Inghilterra, Belgio e Piemonte, mentre in Spagna, in Danimarca e negli Stati tedeschi non vi sarebbero che «governi rappresentativi» – è dunque una sorta di democrazia «in cui l'elemento monarchico e la legittima aristocrazia godono e il rispetto e l'amore della maggior parte del paese»⁷⁵ e si differenzia dal governo «popolare» solo in quanto il potere esecutivo, «soggetto a passare soventi da una mano all'altra», riceve la propria investitura non da una «delegazione» diretta del Parlamento, ma tramite l'intervento regio, che risulta tecnicamente utile ad attutire le fratture corrispondenti alle crisi di governo.

Come si vede, siamo ormai giunti ad una definizione di specie di questa forma di governo, che Castiglioni, lo si è sentito, indica anche con il sostantivo sincretico di *parlamentarismo*. Eppure, nessuno degli scrittori costituzionali successivi sembra disposto o interessato a sviluppare questo spunto (non casualmente proposto da due personaggi collocati alle due ali estreme dello schieramento politico dell'epoca) per appoggiarvi una riclassificazione dei governi basata sulle relazioni tra legislativo e esecutivo. Nel corso degli anni Sessanta, certo, *governo parlamentare* guadagna molto terreno, non solo divenendo un modo comune di riferirsi alla monarchia statutaria nel linguaggio giornalistico, ma veicolando anche l'idea sempre più netta di un sistema la cui «bontà sta in questo principalmente, che il potere esecutivo resti continuamente sotto la sorveglianza dei parlamenti»⁷⁶, ovvero addirittura quella di un «impero della maggioranza, la quale deve poter sempre, entro i confini legali, manifestarsi e

⁷³ P. Castiglioni, *Della monarchia*, vol. I, p. 77.

⁷⁴ Ivi, p. 110.

⁷⁵ Ivi, p. 83.

⁷⁶ Così per es. Giuseppe De Vincenzi alla Camera, nel corso di un dibattito del 28 febbraio 1866 sulle commissioni d'inchiesta (*Rendiconti del Parlamento Italiano*, sessione 1865-66, Discussioni della Camera dei Deputati, Firenze, Botta, 1866, vol. II, p. 1130).

prevaleres»⁷⁷. E però, il «regime parlamentare, o costituzionale che si voglia dire»⁷⁸, continua a non individuare un modello giustapposto a quello genericamente rappresentativo, ma ad esprimere piuttosto il modo di essere tipico di quest'ultimo, caratterizzato – lo si è visto poco sopra – da una fisiologica prevalenza della opinione elettorale, e della Camera che ne è espressione immediata, negli equilibri costituzionali⁷⁹.

A spingere i nostri giuristi verso una revisione radicale di questa prassi linguistica non basta il diffondersi, durante il decennio, di quella visione più “realistica” del sistema costituzionale inglese proposta da autori quali Grey, Todd o Bagehot⁸⁰, che non solo segnalano in modo esplicito come la monarchia britannica abbia irreversibilmente abbandonato l'antico schema della *balance montesquiviana* a favore di un *Cabinet Government* nel quale il governo è ormai divenuto l'*executive committee* dei Comuni, ma che si assegnano anzi il compito d'indagare «in what respects Parliamentary government, as it now exists in this country, differs from other forms of Representative government»⁸¹. E neppure sembrano condurre in quella direzione i primi contatti con la dottrina tedesca, la quale pure sta affermando con crescente consapevolezza la radicale alterità della *mo-*

⁷⁷ Emilio Broglio, *Delle forme parlamentari*, Brescia, Tip. della Sentinella bresciana, 1865, p. 233 e seg.

⁷⁸ Ivi, p. 69.

⁷⁹ Ciò, si noti, mentre in Francia il dualismo parlamentare-rappresentativo è ormai saldamente approdato anche ai dizionari specialistici: Maurice Block, *Dictionnaire général de la politique*, 2 voll., Paris, Lorenz, 1863-1864, vol. II, 1864, *Régime constitutionnel et gouvernement parlementaire*, pp. 767-70: «l'essence du gouvernement parlementaire et ce qui en fait la nuance la plus avancée du gouvernement constitutionnel, [...] c'est que le dernier mot appartient aux Chambres. Autrement, réduites a un pouvoir purement consultatif, elles seraient dépourvues de tout contrôle efficace sur la marche des affaires».

⁸⁰ Il primo di questi pubblicisti (Henry George Grey, *Parliamentary Government considered with reference to a reform of Parliament*, London, Bentley, 1858 [2^a ed. 1864]), individua il punto di discriminazione storica tra le due forme nella mutazione indotta dal primo *Reform Bill* del 1832; il secondo (Alpheus Todd, *Parliamentary Government in England. Its origins, development and practical operation*, 2 voll., London, Longmans and Green, 1867), meno incline ad un approccio definitorio e periodizzante, sottolinea comunque la decisiva trasformazione ottocentesca subita dalla forma di governo rispetto al secolo precedente; mentre all'ultimo (Walter Bagehot, *The English Constitution*, London, Chapman, 1867), di gran lunga il più influente dei tre, subito ampiamente letto e citato dalla nostra pubblicistica, si deve la celeberrima ridefinizione del ruolo dei principali protagonisti costituzionali secondo una morfologia che fa ancora della Corona «the most representative», ma non certo «the most efficient part» del sistema di governo britannico, in un quadro linguistico ormai del tutto dominato dal «parliamentary» o «Cabinet government».

⁸¹ H.G. Grey, *Parliamentary Government*, p. 2.

narchia costituzionale vigente in Germania rispetto a quella *parlamentare* propria dell'Europa occidentale⁸². Tommaso Arabia, ad esempio, nel suo *La nuova Italia e la sua costituzione*, del 1872, dedica sì un ampio paragrafo all'analisi del *Governo parlamentare*, inteso come quello in cui «la Camera dei Comuni governa l'Inghilterra per mezzo del gabinetto, il quale non è altro in sostanza se non un comitato della Camera stessa, designato tassativamente dalla maggioranza alla Corona»; ma presenta questa morfologia come peculiare all'esperienza inglese, senza né affermare né negare esplicitamente che il caso italiano sia assimilabile ad essa, per continuare poi a riferirsi a quest'ultimo col solito combinato d'aggettivi rappresentativo/parlamentare già tante volte segnalato⁸³. Si tratta di una confusione terminologica che, sia per inerzia sia per volontà più o meno consapevole, ancora resiste alla fine degli anni Settanta: come ci attesta per esempio Alessandro Paternostro quando osserva, nel '79, che «il governo parlamentare è il risultato del sistema rappresentativo, sia monarchico sia repubblicano, sistema meno perfetto nella forma presidenziale degli Stati Uniti, più perfetto nella forma di Gabinetto inglese e francese»⁸⁴. Ma è soprattutto Luigi Palma, probabilmente il più autorevole fra i costituzionalisti preorlandiani, in un corso apparso tra il 1877 e 1880⁸⁵, a testimoniare meglio di tutti quanto radicata fosse la tendenza

⁸² Tale giustapposizione lessicale era ben nota al pubblico italiano fin dal primo decennio postunitario. Nel 1868, per es., i lettori della «Nuova antologia» potevano apprendere dalla traduzione di un saggio recente di Karl Hillebrand che la Prussia contemporanea, pur disponendo fin dal 1850 di una costituzione rappresentativa, «non era ancora una monarchia parlamentare» giacché il re non si sentiva affatto obbligato, per esempio, a «cedere ai voti manifesti dell'opinione e a chiamare uomini del partito progressista» quando essi avevano la prevalenza nella Camera elettiva: «il governo parlamentare è tuttavia una conquista da fare, non è già una conquista del passato che non siasi voluta più riconoscere» (*Storia dell'unità alemanna*, in «Nuova Antologia», IX [1868], p. 221). È però probabilmente la successiva traduzione della *Allgemeines Staatslhere* di Kaspar Bluntschli, curata dal giurista Giuseppe Trono (*Diritto pubblico universale*, 3 voll., Napoli, De Angelis, 1873-1879), a rendere definitivamente popolare il modello della *monarchia costituzionale*, come quello in cui il re non è un «vano idolo» o una «semplice forma», ma «esprime liberamente la sua volontà personale», sia pur sotto la condizione della controfirma, nell'esercizio di ogni sua prerogativa: la differenza rispetto alla monarchia assoluta riducendosi alla sola circostanza che egli «non ha da solo né la legislazione, né, di regola, l'esercizio del governo» (vol. II, p. 321).

⁸³ Tommaso Arabia, *La nuova Italia e la sua costituzione*, Napoli, Starita, 1872, p. 437 e segg.

⁸⁴ Alessandro Paternostro, *Diritto costituzionale teorico, pratico e comparato*, Napoli, Morano, 1879, p. 169.

⁸⁵ Luigi Palma, *Diritto costituzionale*, 3 voll., Firenze, Pellas, 1883-1885².

della dottrina a non impegnarsi in una distinzione categoriale tra le due forme di governo. Riproposta, infatti, la ormai antica teoria guizotiana che vede nel *governo rappresentativo* lo strumento per distillare dal seno della società quella «ragione pubblica che sola ha diritto a governarla»⁸⁶, Palma ne individua la più classica manifestazione in quell'assetto equilibrato di poteri in cui «il re, il Senato, i deputati e gli elettori sono obbligati a cercare la verità e ad accordarsi»⁸⁷. E proprio questo, secondo Palma, è quanto accade nel *governo monarchico parlamentare*, nel quale, fintanto almeno che il re «non vi sia malamente ridotto a un simbolo», i ministri devono avere la fiducia «non solo del Parlamento, il che vorrebbe dire del partito che vi ha avuto la maggioranza, e che li ha di fatto sollevati al ministero, ma della Corona che è al di fuori e al di sopra dei partiti»⁸⁸. Certo, in Inghilterra la prassi, grazie allo sviluppo del Gabinetto, sembra muoversi oggi verso la «stretta unione» e la «fusione pressoché completa del potere esecutivo e del potere legislativo»⁸⁹; e questo crea un allarme crescente negli osservatori, giustificando il dubbio che oltre Manica «il governo parlamentare possa [non] essere ciò che i tedeschi, specialmente dopo Mohl, chiamano un Rechtsstaat»⁹⁰. Bisogna però guardarsi dal prendere troppo per buona una immagine «alla Bagehot» di un sistema inglese nel quale invece, come assicura Gladstone, il sovrano continua ad essere un efficacissimo «moderatore» del gioco costituzionale, ad esercitare una continua «influenza» sul ministero e a subordinare al «suo libero consenso [...] ogni atto importante di governo»⁹¹. La conclusione è insomma che «il governo parlamentare inglese e nostro»⁹², pur modulandosi secondo una geometria abbastanza varia, coincide ancora con quello genericamente *rappresentativo*, nel quale la sovranità non è «concentrata in nessuno»⁹³. Il che porta a rifiutare senz'altro la pretesa della pubblicistica tedesca d'individuare il solo governo rappresentativo legittimo in quello *monarchico-limitato* proprio della tradizione prussiana, che costi-

⁸⁶ L. Palma, *Diritto costituzionale*, vol. I, p. 376.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ivi*, vol. II, p. 509.

⁸⁹ *Ivi*, vol. II, p. 520.

⁹⁰ *Ivi*, vol. II, p. 523.

⁹¹ *Ivi*, vol. II, p. 533.

⁹² *Ivi*, vol. II, p. 525.

⁹³ *Ivi*, vol. I, p. 379.

tuisce piuttosto una forma di transizione dalle vecchie costituzioni cetuali al «concetto organico e razionale della monarchia costituzionale»⁹⁴.

La dottrina italiana, insomma, sembra a lungo impegnata, più o meno coscientemente, a contrastare il divorzio largamente annunciato tra *governo parlamentare e rappresentativo*: e ciò nella implicita consapevolezza che un divorzio del genere, pur migliorando la capacità di definizione analitica del suo linguaggio, avrebbe incrinato la legittimità dell'assetto statutario, consegnandolo in ostaggio ad una concezione della rappresentanza non più basata sul principio di una sovranità impersonale, ma su quello di una minacciosa sovranità del popolo, inteso quest'ultimo come protagonista reale – e perciò potenzialmente incontrollabile – della scena politica.

Esattamente questo è ciò che accade a partire dal principio degli anni Ottanta. L'avvento della Sinistra al potere, la prospettiva di una estensione del suffragio in senso tendenzialmente universale e il contestuale cronicizzarsi del trasformismo generano la sensazione, in molti ambienti moderato-conservatori, che l'equilibrio tutto sommato positivo caratteristico della fase postunitaria si sia rotto e che la forma di governo stia purtroppo scivolando verso un primato del parlamento non più compatibile con l'assetto definitosi negli anni della Destra. È appunto ora che, rotta la lunga resistenza passiva della pubblicistica, *governo parlamentare* proclama finalmente la propria irriducibilità rispetto a *governo rappresentativo*: e ciò anzitutto per bocca degli osservatori maggiormente preoccupati dai suoi progressi, per i quali la messa in circolo del nuovo descrittore equivale, se non proprio a un grido d'allarme, certo alla denuncia di un fenomeno inquietante. Il processo è molto rapido. Per accorgersene basta scorrere i titoli della saggistica costituzionale, che tra l'80 e l'86 – da

⁹⁴ *Ibidem.*

Sonnino⁹⁵ a Arcoleo⁹⁶, da Mosca⁹⁷ a Bonghi⁹⁸ da Majorana⁹⁹ a Orlando¹⁰⁰ fino al già citato Persico¹⁰¹ – promuovono un'espressione fin lì rimasta relativamente in ombra nel lessico costituzionale ad un ruolo di primissimo piano. Ovviamente, si tratta di una evoluzione da collocare sullo sfondo di un generale dibattito europeo che anche nei paesi di più solida tradizione costituzionale sta scoprendo con crescente sgomento come *governo parlamentare* faccia rima con una folla di termini dal suono minaccioso, come *democrazia*, *governo di partito*, *suffragio universale*, *burocrazia* o *società di massa*, il cui precipitato produce un cronico senso d'incertezza istituzionale¹⁰². Al tempo stesso, non è certo a partire da questo momento che la pubblicistica italiana ha iniziato a denunciare i vizi endogeni del proprio sistema di governo, costantemente individuati, dall'unità

⁹⁵ Sidney Sonnino, *Il parlamentarismo e la monarchia*, in «Rassegna settimanale», 1880, ora in Id., *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di Benjamin F. Brown, 2 voll., Bari, Laterza, 1972, vol. I, pp. 347-58.

⁹⁶ Giorgio Arcoleo, *Il gabinetto nel governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1881.

⁹⁷ Gaetano Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Palermo, Tipografia dello Statuto, 1883 (di seguito citata dall'ed. compresa in Id., *Scritti politici*, a cura di Giorgio Sola, Torino, Utet, 1982).

⁹⁸ Ruggiero Bonghi, *Una questione grossa. La decadenza del regime parlamentare*, in «Nuova Antologia», 1884, poi in Id., *Programmi politici e partiti*, a cura di Giovanni Gentile, Milano, Mondadori, 1933, pp. 309-25.

⁹⁹ Angelo Majorana, *Del parlamentarismo. Mali, cause, rimedi*, Roma, Loescher, 1885.

¹⁰⁰ Vittorio Emanuele Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in «Archivio giuridico», XXXVI (1886), poi in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 345-415.

¹⁰¹ F. Persico, *Del regime parlamentare*; ma basta sfogliare le bibliografie per registrare molti altri titoli di autori minori, come per es. Domenico Bellini, *Il parlamentarismo e la repubblica. Lettera all'on. Antonio Cardarelli*, Roma, Perino, 1884; Simone Corleo, *Il parlamentarismo presente ed il futuro*, in «Rassegna di scienze sociali e politiche», III (1885) p. 3 e segg.; Il Molisano, *Il parlamentarismo in Italia*, Campobasso, Jamiceli, 1887; Francesco Saverio Merlino, *La fine del parlamentarismo*, Napoli, Tipografia artistico-teatrale, 1887.

¹⁰² Due esempi per tutti di tale vasta pubblicistica – l'uno di un famoso giornalista australiano, l'altro di un costituzionalista belga – entrambi molto presenti nel dibattito italiano di questi anni e convergenti nell'indicare nel governo parlamentare quello in cui si vanifica la tradizionale capacità del governo rappresentativo di dar voce a interessi sociali di carattere concreto, in linea con una tradizione virtuosa risalente addirittura al basso medioevo: David Syme, *Representative Government in England, its faults and failures*, London, Kegan, 1881, e Adolphe Prins, *La démocratie et le régime parlementaire*, Bruxelles, Merzbach et Falk, 1884. Per uno sguardo complessivo su queste tendenze della giuspubblicistica europea, Claudio Tommasi, *Parlamentarismo e governo di gabinetto nella scienza giuridica e politica del secondo Ottocento. Inghilterra, Germania, Italia*, in «Società e storia», XIII (1990), p. 593 e segg.

in poi, nella debolezza e al tempo stesso nella protervia dei partiti, nella loro vocazione a confondere politica e amministrazione e nella continua tendenza da essi dimostrata a prevaricare sull'esecutivo senza saperlo effettivamente dirigere. Di veramente originale, insomma, si può anche dire che non vi sia poi molto nel dibattito innescatosi col penultimo decennio del secolo. Nuovo è però il quadro linguistico-concettuale in cui questi motivi si collocano. Il sistema di governo attuale e, per dir così, ordinario del paese è infatti indicato ora nel *parlamentarismo*: inteso come quella «forma speciale del governo rappresentativo» caratterizzata dalla «debolezza del potere esecutivo, di quel potere cioè che [...] ha pure un ufficio e una missione di tutela generale su tutti i cittadini indistintamente [...] in quanto [...] personifica la nazione intera, all'infuori di ogni maggioranza e di ogni minoranza»¹⁰³. Il *governo rappresentativo*, quindi, inteso come quello in cui una rappresentanza elettiva e dei ministri responsabili esercitano i poteri fondamentali dello Stato sotto la supervisione di «un'autorità suprema che concilia i conflitti e modera l'andamento della complicata macchina»¹⁰⁴, viene ora respinto nel passato o dislocato in pagine diverse dell'atlante costituzionale. Il suo posto nel qui e nell'ora è assunto dal *governo parlamentare*, nel quale «non solo le Assemblee esercitano un quotidiano sindacato sulla potestà esecutiva, ma questa non può durare se non in quanto abbia la fiducia dell'assemblea elettiva che col suo voto la designa o l'abbatte»¹⁰⁵. Il parlamentare deriva dal rappresentativo, ed anzi ne è una evoluzione secondo molti «inevitabile» in quanto ne realizza la vocazione naturale a far prevalere coloro «che esprimono in un dato momento la opinione pubblica nella sua maggior parte»¹⁰⁶; al contempo, però, ne stravolge lo spirito, rinnegandone l'impegno fondamentale di garantire l'impersonalità del potere. «Non v'ha dubbio, il regime parlamentare si è sviluppato dal rappresentativo: ma è un figliuolo che ha soffocato il padre»¹⁰⁷, nota per tutti Ruggero Bonghi. Per tutta la lunga era della indeterminatezza linguistica – precisa ancora Persico –, quando i governi liberi s'indicavano ancora con termini largamente fungibili, «una Camera elettiva si stimava necessaria per concorrere alla formazione delle leggi, per votare il bilancio e le imposte,

¹⁰³ S. Sonnino, *Il parlamentarismo*, p. 347.

¹⁰⁴ Marco Minghetti, *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881, p. 63.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 64.

¹⁰⁷ R. Bonghi, *Una questione grossa*, p. 321.

per ricevere le petizioni e manifestare i voti dei cittadini [...]. Ma non si credeva che cotesta Camera popolare dovesse assumere la sovranità e concentrare di fatto in sé sola i poteri dello Stato»¹⁰⁸. Ora invece l'evoluzione istituzionale obbliga a distinguere nettamente tra *governi costituzionali* – nei quali certe «leggi fondamentali assicurano il modo onde il potere sovrano abbia a operare» –, *rappresentativi* – dove il principe «chiama i cittadini a consiglio per mezzo di deputati» – e *parlamentari* – «quando cotesta Camera elettiva, nonostante le prerogative del Principe [...], potrà comporre e disfare il governo a sua posta, iniziare e fare adottare alla fine tutte le leggi che vuole, mutare o modificare perfino le leggi fondamentali dello Stato»¹⁰⁹. Dunque, «la forma rappresentativa, che non era se non l'intervento necessario dei deputati del popolo nella formazione delle leggi, si è convertita nell'assoluto predominio della volontà della maggioranza [...]. Cioè un nuovo regime assoluto è sorto fuori da quello che era nato per temperarlo»¹¹⁰, nel quale – aveva scritto poco prima Angelo Majorana – il parlamento «è di tutto signore e donno»¹¹¹. Sul piano valoriale, *governo rappresentativo* resta indubbiamente, per questi analisti, «la locuzione migliore fra tutte»¹¹²; ma purtroppo essa non risulta più applicabile né all'Italia né agli altri paesi neolatini, in cui il «tarlo roditore» del *parlamentarismo* ha ormai travolto gli altri poteri. Per ragioni opposte, difficile è predicarla, quella espressione, degli Stati di area tedesca e dell'est Europeo, ancora fermi allo stadio del semplice regime *costituzionale*. Resta l'Inghilterra, che grazie ad una Camera dei Lords, «in parte rappresentativa anch'essa», agli «alti uffici» esercitati ancora in qualche modo dalla Corona, ed a tutta una serie di contrappesi (primo tra i quali il governo locale) continua a difendere il suo ruolo di modello generale del liberalismo¹¹³; ma anche qui il quadro è oscurato da ombre pesanti, che possono indurre ad accomunare tutta l'Europa costituzionalmente avanzata in un unico, fosco destino. Così è sicuramente per Gaetano Mosca, l'autore di questi anni in cui lo scarto linguistico rispetto al passato è forse più netto che in qualsiasi altro. Libero, in forza della sua scelta metodologica “realista”, dalle cautele lessicali proprie dei giuristi accademici, il giovane Mosca attribuisce a *governo parlamentare* – che pure mai

¹⁰⁸ F. Persico, *Del regime parlamentare*, p. 4.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ A. Majorana, *Del parlamentarismo*, p. 8.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ivi*, p. 9.

definisce – una latitudine referenziale vastissima, identificando in esso quello basato sul presunto, esclusivo diritto di ogni collettività di autogovernarsi «per mezzo degli eletti [...] a maggioranza di voti»¹¹⁴. In questa accezione generica e quasi giornalistica, il governo parlamentare assume ad emblema di una modernità che rifiuta qualsiasi regime fondato su preminenze personali e diritti d'ordine trascendente: e proprio per questo, e al di là di ogni formalismo giuridico, per Mosca è stata la Rivoluzione francese la vera responsabile di aver generato «i governi parlamentari, i quali mano a mano, durante il presente secolo, si sono anche estesi a tutta quella parte dell'Europa, le cui condizioni sociali a quelle della Francia somigliano»¹¹⁵. Niente a che vedere con questo tipo di governo ha la vecchia costituzione inglese che, col suo spirito aristocratico, ne costituisce anzi l'antitesi perfetta. Anch'essa, però, dopo aver offerto al liberalismo postilluminista un contenitore di comodo in cui versare una «formula politica» del tutto differente¹¹⁶, da quella stessa formula è stata distrutta e fagocitata al pari di ogni altra parte del mondo occidentale. Solo l'Europa centrale, con i suoi governi «puramente costituzionali», oppone ancora una certa resistenza alla diffusione di questo fenomeno degenerativo: ma anche regimi del genere, che sussistono solo grazie a «molte istituzioni del passato, alle quali la civiltà moderna è del tutto refrattaria, dovranno [...] un giorno o l'altro cadere»¹¹⁷. E di vera caduta si tratta: poiché è fuori questione che «il regime parlamentare puro» (al quale Mosca ascrive senza incertezze anche il governo statunitense, posto che in esso perfino «il presidente [...] e in parte la burocrazia stessa sono eletti dal popolo»¹¹⁸) non ha la minima possibilità di condurre ad una «forma di governo stabile e normale»¹¹⁹, avvelenato com'è dalla pretesa di rappresentare un popolo unitario assolutamente inesistente. Dopo essersi a lungo cullata, così, nell'illusione che la sua formula costituzionale prediletta fosse conforme a quella descritta dai teorici settecenteschi, la cultura politica ha dovuto finalmente aprire gli occhi di fronte al «mo-

¹¹⁴ G. Mosca, *Teorica*, p. 343.

¹¹⁵ Ivi, p. 338.

¹¹⁶ I rivoluzionari, infatti, avrebbero preso dall'Inghilterra soltanto il «meccanismo materiale» di quel governo, «il quale facilmente poteva venire applicato ad estrinsecare i concetti racchiusi nella teoria della sovranità popolare»: ivi, p. 344.

¹¹⁷ Così, sempre Mosca, a tre anni di distanza dalla *Teorica*, ne *Le costituzioni moderne*. Saggio, Palermo, Amenta, 1887, p. 136.

¹¹⁸ G. Mosca, *Teorica*, p. 354.

¹¹⁹ Ivi, p. 353.

struoso accumulo di poteri»¹²⁰ che in essa si consuma e che abbandona lo Stato alla mercé di una miriade d'interessi particolari. «Un immenso disinganno» è succeduto ad una «immensa fede»¹²¹; e del tutto futili suonano ora gli appelli a recuperare le «buone usanze parlamentari», riferiti come sono ad una forma di governo ormai storicamente perenta.

Il *governo parlamentare*, insomma, come quello che è andato oltre il rappresentativo, ma che proprio per questo ha perso la capacità di rappresentare davvero la nazione. L'unica rappresentanza possibile era infatti, per tutti questi autori, quella ancorata a concreti interessi di gruppo, di località o di *status*, destinati a trovare una sintesi comune nella sede istituzionale proprio grazie a quegli strumenti di arbitrato che la forma parlamentare ha travolto. Una volta introdotta invece l'idea che ad essere rappresentato debba essere unicamente l'individuo in quanto tale – l'individuo «inorganico», non parte di un corpo collettivo naturale, ma frazione infinitesima di una platea di soggetti indistinti – , il venir meno di ogni salutare tensione tra poteri diversi ha coinciso con l'occupazione dello Stato da parte delle «classi politiche», «ingorde di danaro», «mobili di desiderio»¹²² e specchio di una società polverizzata incapace di produrre stabilità e politiche coerenti (ché se di tanto in tanto qualche personalità di spicco riesce ad afferrare il timone dello Stato, ciò avviene «non per virtù del regime parlamentare, ma a dispetto di esso»¹²³).

In pochi anni, dunque, una vera rivoluzione modifica l'atteggiamento della cultura italiana rispetto al tema delle forme di governo. Accettato ormai senza riserve un vocabolario più articolato e “scientifico”, conforme a quello ormai da tempo adottato dalla letteratura straniera e grazie al quale è possibile ora affrontare la materia tramite un approccio classificatorio per l'avanti largamente trascurato, la nostra dottrina ne ricava però un quadro drammatico, che presenta il modello storicamente più evoluto di articolazione dei pubblici poteri come una “degenerazione” dei precedenti.

Naturale che in un contesto del genere in molti abbiano avvertito la necessità di correre ai ripari, cercando di definire meglio lo statuto del nuovo lessico al fine di correggerne almeno i più vistosi effetti delegittimanti.

¹²⁰ G. Mosca, *Le costituzioni*, p. 48.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² R. Bonghi, *Una questione grossa*, p. 497.

¹²³ *Ibidem*.

Tipico, in tal senso, è l'intervento di Orlando, consegnato a un celebre saggio del 1886 nel quale egli accetta sì la nuova terminologia, ma riscrivendone i significati. *Governo parlamentare*, in particolare, non evoca assolutamente, qui, un assetto "degenerato", in cui la Camera elettiva ha poco a poco assorbito le prerogative degli altri organi costituzionali, trasformando il gabinetto in un semplice «comitato esecutivo» di se stessa¹²⁴. Tale immagine è il frutto di una visione grossolana («politica») di questa forma di governo, che vede in essa l'esito ultimo di una doppia «delegazione di poteri», con cui un ipotetico popolo sovrano prima investe di tutta la propria autorità l'assemblea rappresentativa e poi, ad opera di questa, il ministero. Ma in realtà il popolo, come entità squisitamente astratta, non ha mai avuto la possibilità di trasferire alcunché. Fin dalle origini, la rappresentanza è servita solo ad assicurare alla società una partecipazione all'esercizio della prerogativa reale tramite i suoi esponenti «più capaci»: e questa partecipazione ha trovato appunto nel governo parlamentare la «soluzione *giuridica*» di questa lotta tra popolo e monarca, individuando un soggetto terzo – il gabinetto – incaricato di governare grazie alla fiducia di entrambi. Tale forma – che il nostro giurista preferì allora e in seguito definire *governo di gabinetto* piuttosto che *parlamentare*, proprio a sottolineare l'equidistanza del suo organo più caratteristico rispetto ai due protagonisti originari¹²⁵ – non succede ad alcun precedente e più virtuoso modello, ma costituisce l'unico assetto costituzionale pensabile nel quadro della modernità. In sostanza, essa è il vecchio ed unitario *governo rappresentativo* proprio del primo periodo liberale, basato sull'equilibrio fra monarca e corpo sociale, di cui il «metodo giuridico» permette di cogliere la stabilità pur dietro alle sempre mutevoli quinte della scena politica. Un risultato, questo, sostanzialmente simile a quello cui giunge, anche se per vie del tutto diverse, la coeva comparatistica: la quale, per bocca per esempio di Attilio Brunialti, nega con forza che la «democrazia parlamentare regia» rappresenti la corru-

¹²⁴ V.E. Orlando, *Studi giuridici*, p. 406. Utili osservazioni sull'uso della categoria del parlamentarismo in Orlando in Anna Gianna Manca, *Il Sonderweg italiano al governo parlamentare (a proposito delle più recenti acquisizioni della più recente storiografia costituzionale italiana)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXXIII-XXXIV (2004-2005), p. 1285 e segg.

¹²⁵ La scelta si giustifica con un preciso richiamo orlandiano alla storia costituzionale inglese, che in effetti vide nascere il *Cabinet*, tra fine Sei ed inizio Settecento, da una iniziativa della Corona volta a rafforzare il proprio ruolo di fronte al parlamento: «le Camere non *imposero*, ma *subirono* il Gabinetto, che si pose come un compromesso fra la regia autorità e le pretese dei Comuni» (V.E. Orlando, *Studi giuridici*, p. 409).

zione di un qualche tipo costituzionale preesistente, indicando piuttosto in essa lo svolgimento naturale di assetti più elementari, dei quali l'evoluzione storica preserva comunque il valore originario di una salutare tensione tra centri diversi di autorità¹²⁶.

La *sanior pars* della dottrina, insomma, s'impegna subito a riannodare le fila della tradizione, recuperando l'immagine di un governo fondato sull'equilibrio, nato per dar voce non ad una società frazionata e conflittuale, ma ad un pubblico statutariamente omogeneo e tendenzialmente consapevole. Ciò non toglie che la modellistica costituzionale si costruisca tutta, ora, attorno a un dualismo – *monarchia costituzionale* o *rappresentativa* versus *governo parlamentare* – destinato ad aprire una crepa permanente nel fianco dell'ordine che si punta a restaurare. Anche i più decisi difensori, infatti, di un modello per così dire parlamentar-tradizionale o parlamentare-equilibrato non possono negare che, dietro e accanto al loro governo di gabinetto, esista un altro assetto, esteriormente simile ad esso, ma nel quale il re «possiede ed esercita veramente un potere di governo» e dove quindi «il centro di gravità è in lui, non nel ministero o nel Parlamento»¹²⁷. Di questa figura si può ben sottolineare la relativa immaturità storica, nonché quella eccessiva rigidità costituzionale che sembra impedirle di sussistere a lungo mantenendosi fedele a se stessa (carattere, quest'ultimo, che la nostra dottrina rinviene pure nel *governo presidenziale*, cioè nel *pendant* repubblicano della monarchia costituzionale, della cui esistenza solo in questi stessi anni, e per gli stessi

¹²⁶ Di Brunialti – fra gli studiosi italiani di questi anni probabilmente quello che contribuì più di ogni altro a rifondare la teoria delle forme di governo, mettendo al passo la scienza politica italiana con quella europea grazie ad un eccezionale impegno di mediazione culturale – molti sarebbero gli scritti utili alla nostra analisi, sui quali però non è qui possibile soffermarci. Anche in questo autore, comunque, è abbastanza evidente un processo di specializzazione linguistica, che lo porta da una fase iniziale dominata ancora da un non meglio articolato *governo costituzionale* o *rappresentativo* (*Le moderne evoluzioni del governo costituzionale*, Milano, Hoepli, 1881, che raccoglie saggi degli anni precedenti) a far proprio invece il distinguo cardinale *monarchia costituzionale / governo parlamentare*, indicando nella prima «un compromesso» tra le forme pure e quelle in cui invece «la nazione esercita un potere determinante» e nel secondo un regime «democratico» in cui tuttavia il re è continuamente chiamato a «vegliare affinché la volontà nazionale venga espressa nel debito modo» (cfr. le due prefazioni ai voll. II e III della *Scelta collezione delle più importanti opere italiane e straniere di scienze politiche*, entrambe Torino, Utet, 1886, rispettivamente dedicate a *Le forme dei governi* e *Il governo parlamentare in Inghilterra e in Italia*; nonché *Il diritto costituzionale e la politica in Inghilterra nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, Utet, 1900).

¹²⁷ Attilio Brunialti, *Governo*, in *Enciclopedia giuridica*, Milano, Società editrice libreria, vol. VI.3, 1916, p. 327.

motivi, essa sembra accorgersi davvero, nonostante che la categoria circolasse nella letteratura internazionale almeno a partire da Bagehot¹²⁸). Non si può però ora negare, nemmeno da parte degli interpreti più fedeli al credo liberale, che il *governo monarchico-rappresentativo* previsto dallo Statuto abbia una natura bivalente: potendo esso dar luogo non solo ad una gamma di pur varie prassi applicative particolari, ma a due forme di governo assolutamente distinte, ciascuna corredata da un suo patrimonio di principi fondamentali.

A trarre, com'è noto, le conseguenze più radicali dalla scoperta di questo dualismo fu, nel corso degli anni Novanta, una variegata costellazione di pubblicisti e di uomini politici conservatori (da Carlo Morini a Rodolfo Mariano a Pasquale Turiello a Ruggero Bonghi), che trovarono a loro volta nel motto sonnino del "ritorno allo Statuto" l'espressione più incisiva della loro proposta¹²⁹. Senza negare in genere la legittimità di un'applicazione in senso parlamentare della costituzione carlabertina (applicazione nella quale essi anzi si vedeva in certa misura un esito naturale, «per necessità di sviluppo», del modello originario¹³⁰), questi scrittori sottolinearono però come il tenore primitivo della Carta fosse stato assolutamente monarchico-costituzionale e che dunque, pur non restando «esclusa ogni azione della rappresentanza elettiva sulla vita del Ministero e dei ministri», quella azione non dovesse «considerarsi *a priori* come sempre egualmente e costituzionalmente necessaria»¹³¹. La forma di governo era così divenuta sostanzialmente disponibile: e anzi il progetto di ridimensionare radicalmente il ruolo del ministero («istituto nuovo, non contemplato affatto dallo Statuto, [...] che ogni giorno più tende a costituirsi come un potere autonomo, fuori dalla legge, e si alimenta e s'impingua di tutte quelle funzioni di cui apertamente o tacitamente sta spogliando gli altri organi costituzionali»¹³²) per restituire in primo luogo

¹²⁸ Pensiamo soprattutto a Livio Minguzzi, *Governo di gabinetto e governo presidenziale*, Forlì, Cioppi, 1885, che sembra essere il primo tra gli autori italiani ad impiegare questo descrittore con piena consapevolezza.

¹²⁹ Per una panoramica di questa pubblicistica cfr. per tutti Francesco Luciani, *Parlamentarismo, democrazia e rivalutazione della monarchia nel pensiero politico e giuridico italiano tra 1876 e 1901*, in «Rivista di storia contemporanea», XXIII-XXXIV (1994-95), specialmente pp. 77-87.

¹³⁰ R. Bonghi, *L'ufficio del principe in uno Stato libero* (1893), poi in Id., *Programmi politici e partiti*, p. 513.

¹³¹ S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto* (1897), ora in Id., *Scritti e discorsi extraparlamentari*, vol. I, p. 584.

¹³² Ivi, p. 585.

alla Corona «quanto le è stato gradualmente tolto nell'ultimo ventennio e dallo Statuto le veniva attribuito», poteva ora essere presentata nella luce di una grande battaglia di legalità costituzionale, volta a «richiamare le nostre istituzioni ai loro principii»¹³³, che erano poi quelli della «monarchia liberale e rappresentativa [...], col Monarca principe effettivo ed attivo»¹³⁴.

Proposte del genere, coi loro toni marcatamente polemici e provocatori, non erano destinate a raccogliere l'adesione di una dottrina accademica in linea di principio solidale con l'ormai rodato modello parlamentarista equilibrato. La risposta immediata dei costituzionalisti fu, in effetti, che ritornare allo Statuto risultava obbiettivamente impossibile, tenuto conto che non vi era mai stato «un momento, dal 1848 in poi, nel quale si sia dubitato che il governo debba essere esercitato dal gabinetto sotto la propria responsabilità [...], che questa responsabilità operi di fronte al parlamento; e che la maggioranza parlamentare, con la concessione o col ritiro della fiducia, determini la vita e la morte dei gabinetti»¹³⁵. Da Domenico Zanichelli a Gaetano Arangio Ruiz¹³⁶, la dottrina reagì cioè alla crisi di fine secolo anzitutto impegnandosi a ritessere la storia dell'esperienza costituzionale sardo-piemontese alla luce delle nuove categorie consolidate negli ultimi venti anni e a dimostrare che la costituzione carlalbertina, per quanto ispirata ad un disegno puramente costituzionale, era stata, «fin dalla promulgazione»¹³⁷, univocamente declinata in senso parlamentare: sì che ogni ipotesi restaurativa cadeva a causa della originaria inapplicazione stessa del modello da restaurare.

D'altra parte, se questa ricostruzione retrospettiva costituì un punto fermo per tutti, abbastanza diverse furono le letture che i giuristi ne offrì-

¹³³ S. Sonnino, *Lettera agli elettori del collegio di San Casciano*, ora in Id. *Scritti e discorsi extraparlamentari*, vol. I, p. 606.

¹³⁴ S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto*, p. 596.

¹³⁵ Lodovico Mortara, *Statuto, Corona, Parlamento*, in «La riforma sociale. Rassegna di scienze sociali e politiche», 2° serie, VII (1897), p. 177.

¹³⁶ Domenico Zanichelli, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, in «Studi senesi» XIV (1897), pp. 177-198; Gaetano Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Firenze, Civelli, 1898: i due autori sono stati recentemente rivisitati, in una prospettiva congruente rispetto a quella qui seguita, da Luca Borsi, *Nazione, democrazia, Stato: Zanichelli e Arangio-Ruiz*, Milano, Giuffrè, 2009.

¹³⁷ G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale*, p. 533; per Zanichelli, l'immediato abbandono della forma di governo puramente rappresentativa doveva essere spiegato con il generale – per quanto erroneo – convincimento, proprio della classe dirigente statutaria, che non vi fossero altre interpretazioni credibili della Carta al di fuori di quelle ricevute in Inghilterra ed in Francia, paesi-guida dello sviluppo politico europeo.

rono, e in parte anche i linguaggi di cui essi si servirono per formularle. Escluso il “ritorno allo Statuto”, occorre infatti precisare quale fosse, in positivo, il fondamento giuridico di un governo di gabinetto che la Carta forse non escludeva, ma che di certo neppure prevedeva esplicitamente. La soluzione più ovvia, consistente nel sostenere che il governo parlamentare aveva prevalso su quello meramente rappresentativo in virtù di una consuetudine *praeter legem* generata dalla prassi di cui sopra, pur sottoscritta da molti negli anni dell’Italia giolittiana, non riuscì mai a affrancarsi da una sua fragilità di fondo: e ciò sia a causa della relativa precarietà del diritto consuetudinario nel quadro delle fonti giuridiche dello Stato moderno, sia per la difficoltà di qualificare come consuetudinaria una dinamica applicativa che si sarebbe instaurata pressoché istantaneamente, senza passare attraverso quel processo di consolidazione graduale, a giudizio di molti costituente un tratto necessario della consuetudine stessa¹³⁸. Tutta una parte della dottrina, dunque, si orientò per una tesi diversa: sostenendo, in sostanza, che il governo monarchico-rappresentativo previsto dallo Statuto non potesse funzionare concretamente se non assumendo la fisionomia di un governo parlamentare (lo stesso, duplice principio della irresponsabilità regia e della responsabilità ministeriale avrebbe escluso in radice la possibilità di un esecutivo privo del sostegno ordinario della Camera elettiva, poiché nessun ministro avrebbe potuto efficacemente “coprire” la Corona se non ben accetto alla maggioranza di quest’ultima). Sistema rappresentativo e sistema parlamentare, così, pur corrispondenti in astratto a due modelli diversi, non ne avrebbero formato che uno solo nella realtà dell’esperienza: sì che tornare allo Statuto – notavano per es. Racioppi e Brunelli nel loro celebre commento alla carta costituzionale – avrebbe significato semplicemente “rifarlo”, trasformando in sostanza le Camere in organi puramente consultivi del monarca col togliere loro il voto sull’imposta e con l’attribuire al sovrano una potestà legislativa autonoma¹³⁹. La prassi parlamentare invalsa fin dal 1848 non era dunque il prodotto di una scelta deliberata a favore di un certo modello da parte della classe dirigente, ma l’effetto di una semplice assenza di alternative: e la categoria stessa di *governo parlamentare* finiva

¹³⁸ Argomenti riassunti – sia pur nella prospettiva di una loro confutazione – da L. Raggi, *Sul fondamento giuridico*, pp. 443-55.

¹³⁹ Francesco Racioppi - Ignazio Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, 3 voll., Torino, Utet, 1909, vol. II, p. 294.

per risultare quasi superfetanea, vista la sua identità di contenuto rispetto a quella del *regime* genericamente *rappresentativo*.

Apparentemente assai forte, questa lettura prestava però il fianco alla facile obiezione che non ovunque si era data in passato e si dava anche attualmente coincidenza automatica tra rappresentatività e parlamentarismo: come provava anzitutto l'esperienza guglielmina, costituzionale sì, ma certamente non parlamentare. In tale prospettiva, anzi, sostenere che il governo parlamentare fosse il prodotto della "necessità" piuttosto che di vere regole giuridiche poteva equivalere a sottoscrivere le conclusioni di tutta quella dottrina tedesca che, da Gneist a Laband a Jellinek, era venuta teorizzando il carattere prevalentemente fattuale e politico di questa specie di regime, ammettendone quindi la sostanziale labilità – opinione, questa, forse mai apertamente abbracciata da nessuno dei nostri costituzionalisti liberali, ma affiorante in filigrana nelle argomentazioni di parecchi di loro. Ciò vale, in particolare, per quel gruppo di giuristi che nel corso dell'età giolittiana sviluppò una concezione dello *Stato di diritto* sempre meno in asse con quel modello e sempre più tributaria, invece, di un primato dell'amministrazione largamente estraneo alla tradizione dei primi decenni dell'Italia liberale¹⁴⁰. L'idea centrale di tale corrente – quella, per intenderci, dei Ranelletti e dei Romano – era che la giuridicità delle istituzioni non derivasse più dall'armonico concorso di due componenti, l'una monarchica e l'altra popolare-rappresentativa, ma dalla neutralità di un apparato amministrativo tutto fasciato in un proprio diritto speciale e appunto grazie ad esso immunizzato dalla incombente minaccia della politica. In questo quadro, lasciarsi quantomeno aperta la possibilità di una lettura dello Statuto in senso "puramente" costituzionale offriva la garanzia di poter difendere fino in fondo l'autonomia dell'amministrazione (sul piano costituzionale impersonata dal re) rispetto ad un parlamento via via più esposto all'assalto dei partiti di massa e all'arrembaggio delle clientele. Di qui, per esempio, la netta presa di posizione di Oreste Ranelletti (uno dei pochi costituzionalisti che fin dal 1899 non avevano escluso l'eventualità di «tornare alla *lettera* dello Statuto»¹⁴¹)

¹⁴⁰ Per la messa a fuoco di questa divaricazione dottrinale cfr. per tutti Maurizio Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla Repubblica*, a cura di Aldo Schiavone, Bari, Laterza, 1990, pp. 21-39.

¹⁴¹ Oreste Ranelletti, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile* [1899], poi in *Annali della Università di Macerata*, 1927, p. 21.

contro l'ammissibilità della consuetudine in materia costituzionale¹⁴²; o quella di Donato Donati a favore di una concezione del parlamentarismo essenzialmente basata sull'apprezzamento «discrezionale» del monarca, chiamato a mediare tra la propria percezione dell'interesse pubblico e quella del popolo¹⁴³.

Alla vigilia della guerra, insomma, *governo parlamentare* o *di gabinetto* si è ormai da tempo depurato dalle assonanze polemiche e inquietanti che avevano accompagnato la sua affermazione lessicale nel corso degli anni Ottanta. Esso esprime piuttosto l'immagine di un equilibrato sistema di governo, nel quale Stato e società, Corona e popolo, concorrono con pari dignità a determinare un indirizzo politico nazionale che trova la sua sintesi operativa nel ministero. D'altra parte, proprio questa natura marcatamente composita sottolinea la relativa delicatezza del sistema, costantemente in bilico tra deviazioni assembleari da un lato e costituzionali pure dall'altro. Una ambivalenza, questa, che la frattura bellica trasformerà in crisi esplicita, determinando così, anche sul piano lessicale, se non una radicale rivoluzione linguistica, quantomeno una ridefinizione importante dei significati propri del vocabolario fin qui esaminato.

4. DOPOGUERRA E FASCISMO: CONTINUITÀ E ADEGUAMENTI

Con il dopoguerra ci affacciamo su un panorama dottrinale senza dubbio più sfrangiato e complesso rispetto a quello della fase precedente, e dunque anche sul piano terminologico meno suscettibile di essere rappresentato per grandi campiture. In generale, comunque, troviamo qui una parte della giuspubblicistica impegnata a mantenere il profilo prebellico dello Stato, e dunque anche a difenderne i lessici che ne avevano accompagnata la messa a punto, mentre altre componenti, più disponibili a registrare con coraggio le novità in corso (prima fra tutte l'ormai irreversibile irruzione dei partiti di massa sulla scena costituzionale), si mettono in cerca di formule linguistiche variamente capaci di registrare il cambiamento. Come esempi della prima posizione si possono indicare due saggi del '22-'23 dedicati entrambi alla figura del monarca nello Stato parlamen-

¹⁴² Id., *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno*, in «Rivista di diritto pubblico», I (1913), pp. 146-72.

¹⁴³ Donato Donati, *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, Milano, Società editrice libraria, 1910, p. 150 e segg.

tare: l'uno, di Teodosio Marchi, volto a sostenere la piena legittimità del comportamento regio all'atto della marcia su Roma alla luce della tradizionale rappresentazione "dualistica" della forma di governo¹⁴⁴, l'altro, di Emilio Crosa, volto invece a correggere quell'ormai antico profilo in base al principio per cui «il sistema parlamentare suppone la preminenza della camera elettiva»¹⁴⁵. La diversa sensibilità costituzionale dei due autori non giunge qui a mettere in questione un'immagine dell'assetto politico italiano comunque basata sull'"armonia" tra i vari organi costituzionali di vertice, né tantomeno a contestare il quadro lessicale di sempre. Quel quadro è scosso invece decisamente da chi indica nel suffragio universale e nella proporzionale due fattori di mutamento strutturale del sistema di governo. La grande novità del dopoguerra, nota a questo proposito Gaspare Ambrosini in un suo celebre intervento, è che «i partiti politici diventano, o tendono a diventare, in luogo degli individui, il fulcro della vita politica»¹⁴⁶: e ciò comporta che, archiviato ormai «il carattere indifferenziato e amorfo dell'assemblea», non si possa più parlare «di *governo di gabinetto*, il cui organismo era legato al regime parlamentare classico»¹⁴⁷, ma di un nuovo assetto, per il quale è necessario trovare un nome diverso. Non si tratta solo di prendere atto che il nuovo regolamento della Camera dell'estate del '20 ha rimpiazzato i vecchi uffici costituiti per estrazione a sorte con commissioni formate dalle rappresentanze dei vari gruppi politici, ridefinendo così completamente il senso del lavoro legislativo. Il fatto è che d'ora in poi «la sorte stessa dei ministeri e le direttive politiche, che nelle questioni più gravi seguiranno la maggioranza dei deputati, saranno decise in precedenza fuori dell'aula, nel seno dei gruppi, e per alcuni gruppi (quelli più disciplinati) sotto l'influenza dei dirigenti dei rispettivi partiti»¹⁴⁸. Tutto il baricentro della vita politica si sposta così nelle mani delle organizzazioni di partito; ed il Presidente del Consiglio, costretto a trattare ora «impersonalmente» coi «direttori dei gruppi» invece che con i singoli deputati, «viene a perdere di autorità di comando quasi quanto venne a perderne il sovrano nel passaggio dal re-

¹⁴⁴ Teodosio Marchi, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in «Rivista di diritto pubblico», XV (1923), pt. I, pp. 265-89.

¹⁴⁵ Emilio Crosa, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922, p. 123.

¹⁴⁶ Gaspare Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in «Rivista di diritto pubblico», XIV (1922), pt. I, p. 189.

¹⁴⁷ Ivi, p. 195.

¹⁴⁸ Ivi, p. 199.

gime strettamente costituzionale a quello parlamentare»¹⁴⁹. Dal governo di gabinetto siamo dunque passati ad una nuova forma, definibile come «*governo dei gruppi parlamentari*»¹⁵⁰, nel quale non sono più rappresentati interessi individuali, ma collettivi, ed al cui ambito non è perciò più applicabile quasi nessuna delle regole classiche del vecchio modello.

La crisi dello Stato liberale, certo, determinando il brusco tracollo del governo parlamentare, impedisce di capire in che modo la dottrina italiana avrebbe saputo accompagnare la sua trasformazione verso un sistema propriamente democratico. In qualche misura, però, l'impatto dello "Stato pluriclasse" sui linguaggi della giuspubblicistica può essere ugualmente misurato studiando i vari atteggiamenti di quest'ultima nei confronti delle riforme costituzionali fasciste. Dalla metà degli anni Venti, in effetti, si apre tra i nostri costituzionalisti un serrato dibattito circa la natura della nuova forma di governo instaurata in Italia; dibattito nell'ambito del quale si possono individuare, a grandissime linee, almeno tre posizioni certamente significative per una storia dei lessici.

La prima è propria di coloro che, fedeli alla modellistica liberale classica, dopo aver magari sostenuto o quantomeno tollerato il "fascismo parlamentare" nella prospettiva di una difesa del modello tradizionale, rifiutano in blocco la svolta segnata dalle "leggi fascistissime", individuando in essa una deviazione incompatibile con il quadro concettuale precedente, che resta per loro l'unico possibile. Un buon esempio di questa postura è offerto proprio da Gaetano Mosca, che da critico impietoso del sistema parlamentare, qual era stato nella sua giovinezza, si trova ora, non senza un certo stupore da parte di lui stesso, ad assumerne le difese in un celebre discorso parlamentare del dicembre 1925. «Finora il Governo monarchico rappresentativo – esordisce Mosca – si è svolto in Europa secondo due tipi diversi: quello cosiddetto parlamentare e quello costituzionale»¹⁵¹. Diverse tra loro in quanto nel primo caso «il gabinetto è collettivamente responsabile davanti al Parlamento e davanti al re», nel secondo solo davanti al monarca, queste due forme sono entrambe compatibili con l'essenza della rappresentatività, in quanto la legittimazione dell'organo governo dipende comunque, in varia misura, da due centri

¹⁴⁹ Ivi, p. 198.

¹⁵⁰ Ivi, p. 195.

¹⁵¹ Gaetano Mosca, *Prerogative del Capo del Governo*, Discorso pronunciato al Senato il 19 dicembre 1925, ora in Id., *Partiti e Sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari, Laterza, 1949, p. 281.

istituzionali di potere rappresentanti la società nel suo complesso. Ora, se il nuovo assetto che il fascismo punta ad introdurre si limitasse a surrogare ad un ormai evidentemente “degenerato” governo parlamentare uno semplicemente costituzionale, «ammetto che si potrebbe discutere seriamente la proposta»¹⁵². Il fatto è, però, che il disegno in discussione alla Camera (poi destinato a divenire la legge 24 dicembre 1925 n. 2263 sulle “prerogative del Capo del Governo”), pur rescindendo il rapporto di fiducia tra gabinetto e assemblea elettiva, non vuole affatto restituire al re «la libera scelta del suo governo». Come recita infatti la relazione ministeriale, la condizione implicita del testo legislativo è che il monarca mantenga al potere il primo ministro «finché quel complesso di forze economiche politiche e morali che lo hanno portato al governo non lo abbandonerà»¹⁵³; il che significa far dipendere l'esecutivo da un'entità extraistituzionale, immediatamente coincidente col contesto sociale. Stiamo dunque assistendo alle «esequie di una forma di governo»¹⁵⁴ alla quale se ne sostituisce un'altra dai profili indefinibili, e comunque estranea al governo rappresentativo, in cui nessun liberale minimamente onesto potrà mai riconoscersi.

La seconda posizione è concettualmente simile a questa, ma diversa nelle applicazioni: essendo propria di coloro che, analogamente a Mosca, continuano a leggere la scena del ventennio con lenti vetero-liberali, ma accettando il fascismo e salutandolo in esso una particolare tipologia di “ritorno allo Statuto”. Così la pensa, tipicamente, Oreste Ranalletti: che continua a considerare la forma parlamentare come «l'ultimo stadio, la forma più elevata di sviluppo dello Stato costituzionale»¹⁵⁵, a cui però proprio per questo non tutti i popoli, e soprattutto non tutti nei medesimi tempi, possono accedere. Il regime fascista, dunque, letto come la reazione del sistema statutario alle intemperanze derivanti dalla scarsa maturità politica della società italiana, non sarà proprio il sistema «costituzionale puro», ma certo qualcosa che «a quello costituzionale decisamente si accosta: è di questo, ci sembra, solo un varietà»¹⁵⁶. Opinione del tutto condivisa, per esempio, da Giuseppe Maranini, che vede nel fascismo la restaurazione di un «antico ordine di cose» previsto dallo

¹⁵² *Ibidem.*

¹⁵³ *Ibidem.*

¹⁵⁴ *Ivi*, p. 282.

¹⁵⁵ Oreste Ranalletti, *Il Gran Consiglio del fascismo e la forma di governo dello Stato italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», XXI (1929), p. 10 dell'estratto.

¹⁵⁶ *Ivi*, p. 16.

Statuto, corrispondente a sua volta ad un «equilibrio politico fra popolo e re» purtroppo ben presto svanito in età liberale¹⁵⁷; o ancora abbracciata, benché in maniera più sfumata ed accorta, dal Santi Romano del *Corso di diritto costituzionale*, che riconosce nel regime costruito fra '25 e '28 un «sistema intermedio» tra il parlamentare e il costituzionale¹⁵⁸. Per tutti costoro, le coordinate definitorie della forma di governo continuano ad essere quelle della tradizione, ed il fascismo può essere qualificato come una forma di governo rappresentativo a tipo non parlamentare anche dopo la formale eliminazione della competizione elettorale del 1928, e addirittura dopo la costituzione della non più elettiva Camera dei fasci e delle corporazioni del 1939, richiamandosi alla distinzione guizotiana tra elettività e rappresentanza¹⁵⁹.

Ben diverso è invece il punto di vista dei veri giuristi di regime, che rifiutano nettamente non solo ogni continuità con lo Statuto, ma anche ogni inclusione del governo fascista nella famiglia di quelli genericamente rappresentativi. Carattere di tale governo – sostiene per esempio Carlo Costamagna nel 1940, in aperta polemica con Ranelletti – è l'«istituzionalità», non la «rappresentatività», giacché esso non si basa più sulla centralità di un organo parlamentare designato per mezzo del voto, ma su una «collaborazione permanente tra governanti e governati», realizzata attraverso la distribuzione dei centri di potere nel corpo stesso della comunità nazionale¹⁶⁰; mentre Sergio Panunzio parla di «Stato governativo» piuttosto che «rappresentativo», intendendo con ciò un regime di tipo non pre-parlamentare, ma “superparlamentare” o “ultraparlamentare”, fondato sulla osmosi immediata tra il vertice governativo e le organizzazioni degli interessi sociali inquadrare nell'ordinamento cor-

¹⁵⁷ Giuseppe Maranini, *La divisione di poteri e la riforma costituzionale*, La Nuova Italia, Venezia 1928, p. 158.

¹⁵⁸ Santi Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam 1928, p. 176.

¹⁵⁹ Così, per es., Pietro Chimenti, *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, 1934, secondo il quale il fascismo ha anzi ottimizzato il “rendimento” del governo rappresentativo classico denunciando una volta per sempre l'ingenua credenza che associa il voto individuale e la rappresentatività; ma cfr. anche Emilio Crosa, *Rappresentanza*, in *Dizionario di politica*, a cura del Partito nazionale fascista, Roma, Istituto della Enciclopedia Treccani, 1939-40, vol. IV, pp. 18 e seg., o ancora Oreste Ranelletti, *La rappresentanza nel nuovo ordinamento politico e amministrativo italiano*, in «Rivista di diritto pubblico», XXI (1929), pp. 199-201.

¹⁶⁰ Carlo Costamagna, *Governo*, in *Dizionario di politica*, vol. II, p. 350.

porativo¹⁶¹. Al netto del fumo che ne offusca talvolta i profili, costruzioni del genere hanno il merito di marcare l'abbandono di quell'impianto dualista su cui si era da sempre fondata, per la cultura liberale italiana, l'immagine della forma di governo. Rivendicando con forza la specificità costituzionale del regime fascista, esse registrano l'avvento di una nuova fase storica della modernità istituzionale, in cui la determinazione dell'indirizzo politico-governativo non scaturisce più da una negoziazione tra centri di potere giustapposti, ma dalla immediata investitura popolare a favore di un unico organo, rispetto al quale gli altri eventuali protagonisti svolgono solo un ruolo di controllo esterno. Il valore di questa diagnosi, certo, è subito soffocato, nel discorso di molti di questi osservatori, dalla loro rigida identificazione di un tale nuovo assetto con regimi per definizione non democratici, se non addirittura col solo Stato fascista italiano.

Non mancano però anche coloro che iscrivono la nostra vicenda nazionale in una più ampia cornice storica, che spinge ovunque verso una radicale trasformazione del quadro costituzionale, anche se in senso non necessariamente totalitario. Com'è noto, il personaggio che meglio di ogni altro impersonò questa consapevolezza nel corso degli anni Trenta fu Costantino Mortati, col quale chiudiamo questa rassegna¹⁶². La posizione mortatiana è per molti versi vicina a quella dei giuristi di regime: nel senso che, al pari di essi, anch'egli è convinto che l'esperienza ottocentesca sia ormai conclusa e non possa più essere recuperata né nella veste di una monarchia semplicemente costituzionale né in quella di un governo parlamentare «dualistico», basato su un «equilibrio di poteri eguali» Parlamento-Corona. Tale seconda forma, in particolare, nella quale per tanto tempo si era voluta rinvenire l'immagine autentica del sistema di governo italiano, per Mortati non ha mai conosciuto lunga applicazione né nel nostro paese né nella generalità degli altri sistemi parlamentari maturi: ché tutti quei sistemi hanno in realtà naturalmente abbracciato, già nel corso dell'Ottocento, una configurazione «monistica» che li ha portati a dislocare nelle mani del gabinetto e della maggioranza parlamentare

¹⁶¹ Sergio Panunzio, *Leggi costituzionali del regime*, estr. da *Atti del I Congresso giuridico italiano*, Tivoli, Mantero, 1933, p. 85 dell'estratto.

¹⁶² Il contributo a cui ci riferiamo è ovviamente *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, del 1931 (di cui qui utilizziamo la ristampa con introduzione di Enzo Cheli, Milano, Giuffrè, 2000), che rileggiamo soprattutto con l'ausilio di Maurizio Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, ora in Id., *La scienza del diritto pubblico. Dottrina dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 657-796.

ad esso sottesa la vera direzione suprema dello Stato, riducendo il re ad un ruolo poco più che formale. Diversamente però dalla più parte dei giuristi fascisti, Mortati ritiene che questa trasformazione non sia stata l'esito di alcuna degenerazione quanto piuttosto il «logico svolgimento dei presupposti impliciti» del sistema parlamentare stesso¹⁶³. La «funzione di governo», infatti – cioè la quarta funzione dello Stato, consistente nel determinare l'indirizzo politico fondamentale che le altre funzioni sono poi destinate ad attuare –, non accetta per sua natura di essere compartecipata a lungo «fra più organi eterogenei»¹⁶⁴; come ben si vede dalla evoluzione inglese e più ancora dalle «costituzioni del dopoguerra le quali, libere dall'influenza delle circostanze storiche che avevano dominato nella formulazione delle carte dell'800, hanno reso esplicito il principio di forma politica in queste non esplicito»¹⁶⁵. In tutte queste esperienze, l'«organo supremo», cioè l'organo di indirizzo politico, non solo si è affrancato da ogni tutela e da ogni forma di contrattazione con altri organi, ma è anche divenuto, in un modo o nell'altro, di diretta designazione popolare, cedendo alla forza attrattiva dei grandi partiti di massa che per loro natura rivendicano un ruolo immediato nella previa definizione di quell'indirizzo stesso. Sotto questo profilo, il «regime del Capo del Governo» caratteristico dell'Italia fascista non è morfologicamente troppo diverso dal «governo del premier» proprio dell'Inghilterra contemporanea. Una «democrazia a premier» come quella britannica differisce da una «monarchia a premier» quale quella fascista solo per il modo con cui avviene la designazione dell'organo di vertice, che nell'un caso è il frutto di una competizione elettorale tra partiti, nell'altro di una indicazione da parte del partito unico¹⁶⁶. Per Mortati, dunque, diversamente da Costamagna, si può ben parlare del fascismo come di un *regime rappresentativo* – e anzi riconoscere ancora nella rappresentatività uno dei caratteri fondamentali dello Stato moderno¹⁶⁷: a condizione di attribuire a questa espressione il suo significato attuale, che è quello di un governo di partito con cui il corpo sociale sceglie direttamente il titolare unitario della funzione di vertice. *Governo rappresentativo* non evoca più, quindi,

¹⁶³ Ivi, p. 65.

¹⁶⁴ Ivi, p. 45.

¹⁶⁵ Ivi, p. 45 e seg.

¹⁶⁶ Ivi, p. 220 e seg. Su questa stessa linea, per es., Giuseppe Menotti De Francesco, *Il governo fascista nella classificazione delle forme di governo*, in *Scritti in onore di Santi Romano*, 4 voll., Padova, Cedam, 1940, vol. I, p. 408.

¹⁶⁷ C. Mortati, *L'ordinamento del governo*, p. 224.

il lento processo di decantazione di una opinione pubblica borghese ad opera di una pluralità di protagonisti istituzionali in tensione tra loro, ma l'immediata scelta di un capo da parte di una società che, grazie alla sua strutturazione in partiti, è già portatrice di una sua volontà politica perfettamente formata. E questo sarà appunto il lascito fondamentale che la dottrina degli anni Trenta trasmetterà alla Costituente.

LUCA MANNORI
Università di Firenze