

Romagnosi costituzionalista*

FULCO LANCHESTER

1. *Il problema*

Inizio con una affermazione drastica: di Romagnosi si è parlato più di quanto lo si sia studiato, anche per la sua complessità e lontananza. Romagnosi appare, infatti, autore certamente difficile, perché *policromo* nello *spazio* e nel *tempo*. Per quanto riguarda il primo profilo egli è stato molte cose (filosofo della politica e del diritto, teorico generale, dottrinario dello Stato, penalista, costituzionalista, amministrativista, statistico sociale, economista, scienziato della politica e delle relazioni internazionali). Per il secondo egli appare come un coinvolto assertore dei lumi e, poi, elemento di collegamento multiforme e, a volte, contraddittorio con il secolo delle rivoluzioni nazionali.

Una simile complessità lo rende – ovviamente – affascinante, ma anche indigesto per i giuristi positivi; oggetto – molto spesso – di mera curiosità storica per gli stessi cultori delle discipline da lui pratica-

te, ma anche di distorsione, perché ciascuno tende a costruirsi un Romagnosi adatto alle sue proprie posizioni, perdendo la visione complessiva.

Non si tratta di un fenomeno recente. In questo senso gli anniversari sono utili ad inquadrare sinteticamente il ruolo di un personaggio nel tempo e per verificarne la sedimentazione diversificata. La bibliografia delle opere di Romagnosi è imponente (lo si è considerato come un vero e proprio poligrafo) e articolata (manca ancora una edizione nazionale)¹, ma è anche vero che la sua memoria in Italia decade già nella seconda metà del secolo XIX; ha un picco favorevole nel periodo delle celebrazioni del primo centenario della morte; viene ripresa per il 200° anniversario della nascita, effettuata cinquanta anni fa tra Salsomaggiore e Parma² e, poi, viene riscoperta da Albertoni³ e Mannori⁴, ovvero nell'ambito della storia delle dottrine politiche e del diritto.

Ovviamente la bibliografia su Romagnosi (se si escludono la prima affettuosa

analisi di Giuseppe Ferrari nel 1835⁵, quella di Cattaneo nel 1836⁶ e l'esame significativamente più critico di Cesare Cantù⁷) vede eccellere il settore filosofico (penso alle opere di Pilo⁸, Bartolomei⁹, Crespi¹⁰, Norsa¹¹, Caboara¹²). Sotto il profilo del diritto costituzionale si può osservare l'influenza di Romagnosi sul dibattito costituzionalistico risorgimentale, ma è bene dire subito che la ragione del minore interesse durante il periodo successivo all'Unità sta proprio nel duplice profilo del suo peculiare costituzionalismo francesizzante e nella sua metodologia aperta alle scienze politiche e sociali¹³.

In sostanza Romagnosi è stato un autore complesso che ha rappresentato, da un lato, un ponte tra l'illuminismo del secolo XVIII e il romanticismo del XIX; dall'altro l'indirizzo del costituzionalismo francese dalla rivoluzione alla restaurazione e, infine, l'esigenza interdisciplinare verso le scienze politiche. Simili profili non potevano essere considerati favorevolmente nella seconda parte dell'800, quando nasce la scuola giuspubblicistica italiana di tipo positivistico. Gli stessi contorni metodologici di Romagnosi costituivano elementi che non potevano essere accettati facilmente da giuristi e filosofi del diritto pervasi dall'idealismo nel periodo fra le due guerre, né dai giuristi positivi o dalla nascente scienza sociale e politica comportamentista nel periodo successivo al secondo dopoguerra.

Nel primo centenario della morte le celebrazioni assunsero un carattere rievocativo, che tuttavia motivava molto dell'interesse per la sua figura nel suo essere da un lato fortemente avverso al costituzionalismo *feudale* britannico, dall'altro mentore del principio nazionale, cosicché l'interpretazione venne in parte legata alle ragioni

del regime allora invalente (Del Vecchio¹⁴ e Caboara¹⁵).

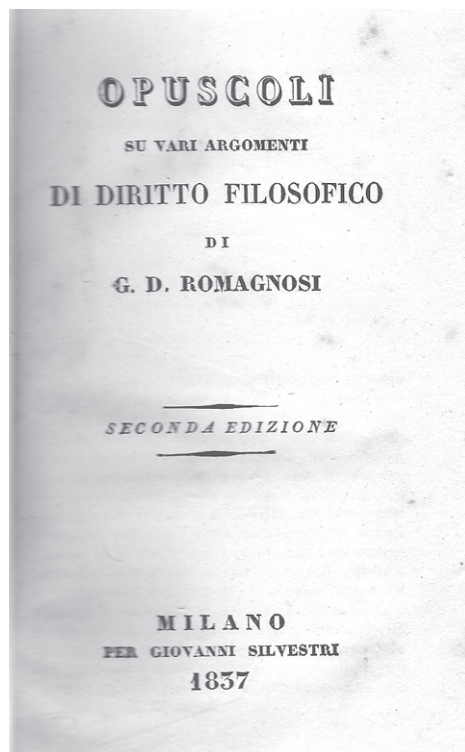
In particolare dal punto di vista giuridico Romagnosi non venne considerato rilevante dagli specialisti sia del diritto costituzionale che del diritto amministrativo successivi agli anni '80 del secolo XIX. Egli venne valutato essenzialmente come un filosofo del diritto, un teorico generale antiquato rispetto alla impostazione idealistica della filosofia del diritto¹⁶ e non adatto né alla scienza del diritto costituzionale, né a quella del diritto amministrativo, entrambe basate sulla finzione giuridica della personalità statale di derivazione tedesca.

D'altro canto è indubbio che nella sua vicenda biografica e intellettuale esista una aporia anche di tipo pragmatico: si tratta di un autore che ha avuto contatti molteplici ed allievi "radicali" (penso solo ai citati Cattaneo e Ferrari), ma la sua opera costituzionale più nota è apparentemente una giustificazione della *monarchia nazionale rappresentativa*, che formalmente ha dato luogo al compromesso unitario, di cui oggi celebriamo il 150° anniversario. Come vedremo anche la sua posizione per la *etnicarchia*, celebrata ufficialmente nella prolusione di Pasquale S. Mancini¹⁷ per quanto riguarda il principio di nazionalità, fu però sostanzialmente eccentrica a quella dominante, per cui risultò presto inattuale.

Elemento che invece deve essere sottolineato in maniera vigorosa (mentre è stato sempre trascurato) è il fatto che il Romagnosi, così come Pellegrino Rossi, rappresenti in maniera esemplare la figura di un giurista europeo con una visione globale ed aperta alle nascenti scienze politiche. Romagnosi, nato a Salsomaggiore, allievo del Collegio Alberoniano di Piacenza, laureato nell'Università di Parma¹⁸, pretore a Tren-

to, fu chiaramente influenzato dal dibattito tedesco in materia¹⁹, che dopo il periodo napoleonico diede vita nella Germania meridionale alle facoltà politico-giuridiche, che si connettevano alle sempre maggiori necessità delle burocrazie rispetto alle tradizionali carriere forensi. La amministrazione pubblica rappresentò un elemento fondamentale della ricerca ed anche della duplicità di Romagnosi, che ha sempre considerato l'amministrazione e la formazione di una classe illuminata di gestori della stessa come il nucleo della macchina statuale.

Non è, infatti dunque, un caso che la sua posizione attenta all'argomento lo vide frequentare territori disparati, che lo stesso Angelo Messedaglia (ma anche Mantovani Orsetti) considereranno dagli anni '50 del secolo XIX in poi come connessi con il superamento delle tradizionali facoltà di giurisprudenza. D'altro canto il Romagnosi, dopo aver insegnato Diritto pubblico a Parma ed essersi trasferito a Pavia per il Diritto civile, insegnò nella "Scuola speciale" di perfezionamento milanese, per poi continuare la docenza in un Corso privato di studi politico-legali²⁰ che assomigliava molto alle iniziative tedesche ed austriache del tempo, volte a svecchiare le Facoltà di giurisprudenza. In questa prospettiva elementi del suo costituzionalismo e della sua metodologia sono certamente più rintracciabili nell'opera di Gaetano Mosca e nell'indirizzo antiformalista del diritto costituzionale, rispetto a quello della scuola positiva di generazione orlandiana²¹. Tuttavia la impostazione sostanzialmente continentale e francofila non poteva che distanziarlo da chi vedeva nella Gran Bretagna un modello di evoluzione sociale e politica.



Frontespizio della seconda edizione degli Opuscoli di Romagnosi

2. *Alle basi del pensiero di Romagnosi*

Come sostenne anche Carlo Curcio²² proprio in occasione delle celebrazioni del 200° anniversario della nascita qui a Parma, Romagnosi fu un intellettuale militante. E tuttavia non fu mai un intellettuale meramente collegato con la contemporaneità, perché al suo fondo esisteva una concezione della conoscenza e dell'uomo complessa ed articolata. La militanza risulta quindi collegata con una profondità di riflessione, che risulta frutto del tempo in cui egli ha agito e di una forte pulsione morale e civile,

rappresentata anche dal suo essere massone, con tutte le implicazioni che questa appartenenza aveva nel periodo a cavallo tra il XVIII ed il XIX secolo.

La sua opera può essere studiata ed analizzata in maniera complessiva o partita, in maniera cronologica o meno, ma bisogna sempre tenere conto di questa sua peculiare caratteristica per cui ha anche dovuto pagare prezzi pesanti.

Bruno Brunello, in un'opera sul pensiero politico italiano tra '800 e '900, affermò nel 1949 che la figura di Romagnosi rimaneva «quasi avvolta nell'ombra per la coscienza degli italiani, quantunque si sap[esse] in via generale chi fosse questo filosofo della storia e del diritto»²³. Solo con il tempo — a suo avviso — lo si trasse fuori dal punto di vista culturale «dalla schiera degli epigoni di Locke o di Condillac», riconoscendolo come revisore critico del sensismo nell'ambito di un'attività scientifica policroma, ma unitaria nelle premesse, anche se non nei risultati.

In questa prospettiva Romagnosi rappresentò, come si diceva, senza alcun dubbio un ponte di collegamento tra il XVIII secolo ed il XIX, tra le idee del secolo dei lumi e quelle del secolo della nazionalità e del positivismo. Formatosi sui classici del giusnaturalismo e dello scientismo del XVI e del XVII secolo, egli venne fortemente influenzato dai due Bonnot (Condillac e Mably) e da Bonnet, ma anche da Kant, da Vico e da Hegel in una pluralità suggestioni ed influssi successivi.

Per trovare un filo unitario nelle fasi del suo pensiero che leghino il primo periodo della sua attività (caratterizzata da un lato dalla *Genesi del diritto penale* — 1791 — e dal *Diritto pubblico universale* — 1805), dove vengono rielaborate le idee del XVIII secolo

e il secondo in cui, sulla scia vichiana, si occupa dell'*Indole e dei fattori dell'incivilimento* (1832) è, dunque, bene individuare la bussola intellettuale, che incide sulle parti del suo pensiero e, quindi, anche sulla sua concezione del diritto costituzionale, costituendo l'elemento invariante rispetto ai problemi che la storia ha comportato nella vicenda personale e scientifica del Romagnosi.

Ripeto. Nell'ambito del diritto costituzionale, che identifico come area in cui vengono articolati diritti e libertà dei componenti del *demos* e l'organizzazione istituzionale che le assicura, Romagnosi non poteva avere un ruolo diretto di azione, se non per il breve periodo napoleonico. Egli fu sostanzialmente un filosofo del diritto e della politica e un dottrinario dello Stato. Fu, invece, giurista positivo come magistrato a Trento e come avvocato e consulente. L'opera sul diritto penale è, ad esempio, quella di un operatore del diritto. Per quanto riguarda il diritto costituzionale il suo approccio non poté che essere più generale, perché condizionato dall'ordinamento cangiante ed in ebollizione del periodo rivoluzionario e della restaurazione.

E tuttavia risulta evidente che il diritto costituzionale positivo non possa essere scisso da principi e valori, perché è da questi che l'elemento tecnico giuridico trova l'afflato per una opportuna elaborazione. In sostanza le basi filosofiche del diritto costituzionale costituiscono una precondizione per l'effettuazione della attività del costituzionalista (Gueli²⁴, Barbera²⁵), cosicché la consapevolezza e l'esplicitazione delle stesse risultano indispensabili per l'attività dello stesso giurista positivo.

Una simile affermazione giustifica la analisi del suo pensiero e, in ogni caso per

quanto riguarda il caso specifico della sua opera costituzionalistica, da in parte ragione a chi sostiene che «tutte le ricerche filosofiche, per il Romagnosi, si compendiano e si risolvono nella "Filosofia civile"»²⁶.

In sostanza Romagnosi parte dall'individuo ed ascende

attraverso lo studio delle leggi che regolano il corso del suo perfezionamento ed incivilimento nella vita associata, sino alla contemplazione dell'uomo collettivo, cioè della società civile in modo da 'indovinarne le leggi', per poi dedurre da tali leggi dei 'canoni di educazione individuale e sociale', onde illuminare, sospingere e tutelare tanto gli individui che le nazioni²⁷.

La filosofia civile del Romagnosi (che potremmo tradurre in termini contemporanei come filosofia politica in senso generale o come dottrina dello Stato in senso applicativo) raccoglie in sostanza la sapienza dell'umanità e permette alla stessa di navigare opportunamente all'interno della corrente della provvidenza con arte opportuna sulla base dell'analisi scalare della:

- Dottrina della ragione (ovvero il problema critico della conoscenza);
- Dottrina dell'umanità (studio filosofico della storia);
- Dottrina della civiltà (problema del perfezionamento e dell'incivilimento umano);
- Dottrina del regime (problema dell'autorità politica e ricerca della migliore forma di governo).

Nell'*Introduzione allo studio del Diritto pubblico universale* (1805) Romagnosi evidenzia, in maniera significativa, come il concetto di *ordine* potesse essere considerato come il principio fondamentale dell'azione umana, per cui – di fronte ai principi astratti di libertà e di eguaglianza – l'ordine presuppone che differenti parti di una

macchina (metafora tipica della filosofia politica del XVII e del XVIII secolo a lui particolarmente cara) cooperino al perseguimento del risultato opportuno.

L'esigenza di ordine rilevabile in natura è trasferito da Romagnosi nelle discipline morali e politiche, cosicché la conoscenza dell'ordine naturale e di quello sociale e politico risultano fondamentali per il singolo, ma in particolare per chi abbia responsabilità di comando. L'ordine teoretico, ovvero quello che ordina le azioni al fine, e quello pratico, che ordina le cognizioni ed i voleri alle azioni, devono connettersi e la politica, ovvero l'arte di esecuzione, dovrebbe – a suo avviso – essere collegata e sottomessa alle regole del diritto rigoroso.

Il problema del rapporto diritto – politica sembrerebbe quindi risolto con una sottomissione del secondo al primo e, tuttavia, questo è vero solo nelle situazioni stabilizzate, dopo l'effettuazione della scelta fondamentale, perché – come direbbe anche Crisafulli – esiste una nebulosa in cui la politica si consolida in diritto, ribaltando apparentemente il rapporto nell'ambito dell'opportuna valutazione e scelta dei fini nel concreto²⁸.

Ci stiamo dunque avvicinando al centro dell'antropologia politica e giuridica romagnosiana, che si basa su una gnoseologia, in cui soggetto ed oggetto reagiscono secondo il principio dell'azione-reazione per la conoscenza dell'ordine naturale, sociale ed umano. Essa si fonda sulla *competenza causale, ovvero il risultato dell'incontro di soggetto ed oggetto*, che nel campo sociale e giuridico costituisce una teoria di *relazioni di ordine*²⁹. Le stesse devono svolgersi in modo armonico al fine della felicità individuale e collettiva, connettendosi con lo sviluppo dell'incivilimento e, quindi, impostando i

principi ed i valori cardine su cui si sviluppano le scelte giuridico-politiche.

È evidente che una simile concezione, che già nella *Genesi del diritto penale* aveva dato vita alla concezione della *difesa sociale*³⁰, tende ad applicare gli stessi metodi delle scienze della natura alle scienze umane. La vita sociale e politica degli stati scaturisce per il Romagnosi dal rapporto tra attività individuale e sociale in una mobilità e varietà dell'oggetto, che deve essere opportunamente studiata sulla base del dato empirico, analizzato secondo la dinamica compotenziale e il criterio del perfezionamento allo sviluppo armonico.

Il rapporto tra società civile e istituzioni vede – dunque – il Romagnosi proporre prima uno schema generale in cui inserire la realtà effettuale, cui adattare gli strumenti volti al perseguimento del fine predetto della felicità individuale e collettiva. La sua visione di un ordine libero che compendi libertà ed uguaglianza, richiama l'armonia classica del giusto mezzo con il temperamento dei due livelli altrettanto classici dell'eguaglianza di diritto e dei rapporti di potere di fatto, che nella filosofia politica e nella dottrina dello Stato evidenziano il criterio di legittimità da un lato e della forza dall'altro. Essi risultano praticamente concretizzati nello stato dei rapporti sociali dei vari ordinamenti e nel grado di incivilimento degli stessi.

Una simile visione appare coerente, ma non certamente originale rispetto all'epoca in cui agisce il Romagnosi. Un altro grande policromo come Carl Schmitt, ne *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*³¹, ha acutamente messo in evidenza che, dal «XVI secolo in tutti gli ambiti della vita spirituale dell'uomo dominano tutti i possibili generi di equili-

bri»: dalla bilancia commerciale nell'economia politica all'equilibrio europeo nella politica estera, dall'equilibrio cosmico di attrazione e repulsione all'equilibrio delle passioni in Malebranche e Shaftesbury, fino ad arrivare all'equilibrio alimentare di J.J. Moser. Come ovvio l'equilibrio ha dietro di sé una concezione etico-spirituale del giusto mezzo e della moderazione che risale all'Etica nicomachea di Aristotele e si connette con il progressivo avvento della borghesia, riversandosi sulla teoria dello Stato e della costituzione con la riproposizione del governo misto.

3. Il concetto di costituzione

Un simile *framework* conduce inevitabilmente all'analisi del concetto romagnosiano di costituzione. Qui si deve discernere nel Romagnosi tra un concetto di costituzione in senso lato ed uno in senso stretto. Quello in senso lato si concretizza nel principio dell'*ordine concreto*, derivante dallo stato di incivilimento degli aggregati umani, mentre quello in senso stretto risulta giuridicamente proclamato come garanzia per i governati. Direi di più. Nella parte speciale della *Scienza delle costituzioni*³² alla domanda cosa sia una *politica costituzione* il Romagnosi risponde icasticamente che «essa è una legge che un popolo impone ai suoi governanti onde tutelare sé stessi contro il loro dispotismo». Il Romagnosi, nell'introduzione al primo volume, scritto in un momento peculiare della storia italiana ed europea, affermò anche che la richiesta di costituzione è una esigenza storicamente situata³³, poiché si collega al tema

del *compotenza* e quindi a quello dei necessari limiti al potere.

In tutti i paesi inciviliti dell'Europa – egli sosteneva – si è sollevata una voce che implora costituzioni monarchiche adattate alla situazione dei diversi popoli.

Si badi bene. Il compito di redigerle non era da lui affidato ai giuristi, ma agli *scrittori politici*, che dovevano fissare regole e principi della materia, nonostante la pericolosità del compito. In questa prospettiva il significato dell'aggettivo politico è peculiare e si collega a quello di pubblico, che richiama la grande scissione con il privato avvenuta nella costruzione processuale dello Stato moderno.

Qui mi basta ricordare che gli scrittori politici, cui Romagnosi fa riferimento, sono evidentemente teorici generali, come Rousseau, la cui opera più nota il *Contrat social* aveva come noto l'aggiunta di *droit politique*, ma che come architetti (e non quindi meri ingegneri) tendevano a costruire sistemi istituzionali organici e complessi. Al di là del suo rifiuto delle concezioni contrattualistiche, Romagnosi individuava, dunque, l'indispensabile politicità del diritto costituzionale e della Costituzione, che esso studia. Nel suo pensiero la costituzione costituisce, infatti, un limite e, «per essere buona[,] deve essere *armonizzata* nelle sue parti, *disciplinata* nel suo regime, *guarentita* nella sua esecuzione»³⁴.

Ritengo necessario esaminare partitamente le succitate tre caratteristiche, che chiariscono gli elementi formali della Costituzione e si connettono con la base sociale della stessa.

In primo luogo è evidente che l'*armonizzazione* delle parti della costruzione costituzionale significa

con poteri talmente distinti e così ben contrastanti, che lungi dal collidersi, tendano all'opposto con una felice cospirazione ad eccitare e conservare robusta la vita dello stato³⁵,

ovvero di un congegno dove appunto

il contrasto deve assomigliare a quello di una macchina bene costituita: [dove] tutto sia legato, ma le sue vibrazioni siano libere come quelle del cuore.

La metafora della macchina proposta da Romagnosi appare tipicamente settecentesca e sembrerebbe contrapporsi con quella altrettanto classica della corporeità. E tuttavia è bene sottolineare che essa richiama anche l'opera di Hobbes, che le utilizzò entrambe e in modo sostanzialmente indifferenziato. Essa risulta, dunque, significativa di una costruzione, che dal punto di vista teorico individua la persona umana come macchina e tende – come già si accennava – dal punto di vista gnoseologico a superare la scissione tra scienze umane e sociali e scienze cosiddette esatte.

Romagnosi dirà successivamente che bisogna giudicare il lavoro di costruzione di un assetto costituzionale come

effetto risultante dall'azione combinata di tutti i pezzi e di tutti gli elateri posti fra loro in una armonica azione e reazione. L'apparecchio è in vero grande, esteso il movimento, innumerevoli gli effetti: ma tutto il gioco risulta dal meccanismo di quattro sole ruote principali. Così il modello della monarchia rassomiglierà a quello dell'universo, in cui la magnificenza del disegno sta accoppiata al risparmio dell'esecuzione³⁶.

In secondo luogo, per quanto riguarda la *disciplina* una buona costituzione non

è disciplinata allorché sono abbozzate soltanto alcune grandi massime; ma bensì quando le disposizioni sono specificate in modo che si sappia qual cosa far si debba da ognuno in tutti i mo-

menti e le circostanze giornaliere dell'amministrazione.

E qui si evidenzia come l'amministrazione pubblica non possa essere disciplinata dal parlamento, ovvero da collegi rappresentativi deliberativi, sulla base delle posizioni tipiche del dispotismo illuminato, ma anche della concezione hegeliana della monarchia costituzionale di tipo tedesco, che nel periodo della restaurazione avevano larga influenza. In questo Romagnosi sembra anticipare la posizione del liberalismo conservatore di Minghetti e, poi, di Mosca sulla necessità di limitare l'influenza di partiti ed interessi nella pubblica amministrazione.

In una simile prospettiva è significativo che il suo giudizio sulla bontà della macchina non sia soltanto teorico, ma risulti basato sull'efficacia concreta. Egli esprime, infatti, significativamente una chiara preferenza per

un'amministrazione paterna sotto un monarca assoluto, e lo stato sarà felice e potente: datemi una amministrazione arbitraria con una costruzione liberalissima, ma non disciplinata, e lo stato sarà debole e infelice³⁷.

Si tratta di un giudizio che implicitamente verrà utilizzato dalla polemica antiparlamentaristica della seconda metà dell'800 e che richiama anche alcuni giudizi delle rievocazioni del periodo degli anni '30 del secolo scorso.

In terzo luogo Romagnosi ritiene sia indispensabile che vi sia una *garanzia di esecuzione* della costituzione attraverso corpi o individui «rivestiti d'autorità», perché la stessa costituzione deve «dunque disporre e far muovere i poteri pubblici col reciproco conato delle passioni ordinarie tenute

sempre in movimento colla speranza e col timore»³⁸.

A tutto questo Romagnosi aggiunge in maniera tipica e significativa «la forza della *pubblica opinione*» che deve consolidare

la costituzione con una potenza tanto più forte, quanto è più libera e inesorabile; tanto più è estesa, quanto il pensiero è più esteso della realtà³⁹.

Ovviamente il passo è molto più lungo e unisce il riferimento ai «lumi della ragione» al fine di ridurre la distanza tra dettami della morale pubblica da quella privata.

Sono, dunque, queste le condizioni di costituzione di una *monarchia nazionale rappresentativa*, ovvero una monarchia non feudale come quella inglese. Entrambe sono *costituzionali* «poiché vi sono leggi fondamentali e corpi investiti di eminenti poteri», ma quella inglese si basa non sulla volontà dei consociati (seppur selezionati su basi censitarie e/o capacitarie), ma su quella degli interessi nobiliari e feudali. Si tratta di un riferimento estremamente concreto non soltanto alla situazione inglese pre-reform Bill del 1832, ma anche all'idea di esportazione del modello britannico in Italia che la costituzione siciliana del 1812 aveva prospettato.

Dal punto di vista empirico gli esempi individuati dal Romagnosi di applicazione della monarchia nazionale rappresentativa erano invero deboli. Essa si sarebbe concretizzata, infatti, solo a Roma nel periodo monarchico, mentre non sarebbe riuscita ad affermarsi nella Francia post-1789, caso che in realtà occupa la maggior parte delle sue riflessioni.

Ma andiamo più a fondo. Nella parte prima dedicata alla teoria generale⁴⁰ il

Romagnosi definisce il Governo «come persona morale incaricata della suprema amministrazione dello stato» ed individua il fine del governo nella prosperità e nella sicurezza della nazione da raggiungersi attraverso buona legislazione e fedele amministrazione. In questa prospettiva il fine immediato di qualunque legge costituzionale consiste «nell'ottenere mediante temperamento dei poteri governativi una buona legislazione ed una fedele amministrazione»⁴¹. In sostanza si tratta di ottenere una buona *presuntiva* legislazione, una buona *presuntiva* amministrazione, una *probabile* conservazione dell'amministrazione e correzione degli arbitri degli amministratori.

Una simile analisi nella pragmaticità della situazione del 1814-1815 evidenzia una serie di contraddizioni palesi derivanti dal cambiamento di regime. Il governo *monarchico* viene definito come «la suprema amministrazione dello stato [...] affidata ad un solo uomo»⁴², che richiede il mantenimento della prerogativa reale, ma nello stesso momento richiede che proprio la prerogativa reale che debba essere temperata sulla scia del principio della compo-

A questo punto vengono utili le osservazioni di Schmitt sull'equilibrio e sull'importanza fondamentale di questa rappresentazione (*Vorstellung*) universale per la teoria dello Stato attraverso solo qualche nome: Harrington, Locke, Bolingbroke, Montesquieu, Mably, de Lolme, il *Federalist* e l'Assemblea nazionale francese del 1789. D'altro canto anche Rousseau nel *Contrat social* parla di equilibrio degli interessi, mentre gli stessi Hauriou e Redslob nel secolo XX fanno riferimento ad un simile rapporto. Di qui, come si è visto in

precedenza, l'esigenza del temperamento dei poteri dove il governo sta alla nazione come il pendolo sta all'orologio e la «costituzione sta al governo come le correzioni ed i congegni di compensazione stanno al pendolo»⁴³.

4. L'architettura costituzionale e i suoi elementi

Un filosofo politico come Goodin⁴⁴, che si è negli ultimi anni dedicato ai temi dell'*innovazione costituzionale*, direbbe che Romagnosi era un architetto e non un ingegnere. Egli voleva inserire armonicamente le istituzioni nel contesto ambientale e le armonizzava opportunamente sulla base del principio di competenza. «La forza e la durata della monarchia da me progettata, risultar deve – a suo avviso – in primo luogo dalla sua *costruzione*» ovvero tanto dall'«ordinazione dei poteri governativi», quanto dalla «cospirazione dei poteri popolari»⁴⁵, al fine di ridurre al minimo il logoramento ed il decadimento della macchina.

La sua era un'idea sistemica della società e delle istituzioni che precorre in un certo senso quelle di von Bertalanfy e di Parsons e poi di Easton. Macchina sì, ma anche corpo collettivo, poiché tutti agiscono contemporaneamente come corpo vivente⁴⁶.

C'è da chiedersi subito quale sia la base sociale su cui si fonda tutta la costruzione. Per Romagnosi, a fondamento delle istituzioni rappresentative non si pongono – ovviamente – l'agricoltore precario o giornaliero, «figli della fortuna», che non hanno *valor sociale*, ma che il legislatore contribuisce a recuperare attraverso un *soccorso na-*

zionale. Alla base della società si pongono, invece, i contadini e gli artigiani, ovvero le classi medie, rigettando sia il democrazia che il feudalismo. Il suo giudizio sull'influenza del sottosistema economico è chiaro: egli ritiene che la proprietà fondiaria tenda alla servitù, quella industriale alla libertà, così come l'esercito permanente rispetto a quello di popolo⁴⁷.

In questa specifica prospettiva, se «ogni governo veramente costituzionale è un governo essenzialmente repubblicano [cosicché] la monarchia veramente costituzionale è essenzialmente una repubblica»⁴⁸, c'è da dire che l'edificio istituzionale armonizzato risulta una costruzione, che ha un suo centro e nello stesso tempo rappresenta il vertice di uno sviluppo storico di civilizzazione. «La repubblica monarchica forma [infatti] – per Romagnosi – l'ultimo stato in cui si consuma e consolida la rivoluzione politica di una nazione incivilita»⁴⁹.

Parrebbe una contraddizione questo riferimento alla monarchia repubblicana (espressione nota nella dottrina francese del periodo, ma riportata all'attualità dall'opera di Maurice Duverger negli anni '70 del secolo scorso⁵⁰) e può anche darsi che lo sia. Ma costituisce una ricchezza della sua elaborazione dove elementi di differenti forme di Stato e di governo tendono a mescolarsi (penso all'opera di Fraenkel), così come sono suggestive le comparazioni aristoteliche dello Stato con l'azienda che porta alla prospettazione di concetti molto contemporanei come quello di *governance*⁵¹.

Al di là delle apparenze e di remore realistiche basate sull'efficienza e sullo stato concreto della società civile (che ricordano appunto l'opera di Vincenzo Cuoco), Romagnosi situa nel potere *predominante*

dell'opinione pubblica nazionale (che consta di intelligenza e di interesse) il soggetto che anima e controlla gli altri poteri. Il rapporto tra società civile e società politica è quindi espresso con chiarezza e la società politica esprime a sua volta una serie di poteri: in particolare quello *determinante*, che esercita le legislazione⁵²; *operante*, che esercita l'amministrazione; *moderante*, che tende alla conservazione ed al raffreddamento nella decisione; di *controllo*; *giudicante*; *costringente* (militare e sicurezza); *certificante*.

Non mi soffermo sullo scopo specifico di conciliare il potere monarchico con l'equilibrio, perché come si vedrà successivamente in questo sta l'ambiguità tra i due secoli e le due concezioni del Romagnosi, ma sottolineo con forza come al capo III del volume dedicato a «considerazioni generali sui mezzi di combinare l'antagonismo con l'ottimo regime»⁵³ si ponga l'obiettivo di conciliare l'antagonismo della costituzione colla libertà ed energia della a «Come dall'elaterio espansivo della molla di un orologio rattemprata dalla inerzia e dal congegno delle ruote e dei rocchetti, e moderata dalle oscillazioni del pendolo ne segue il retto segnare delle ore; così dall'antagonismo regolato dalle autorità costituzionali [sostiene Romagnosi] ne deve derivare una buona legislazione ed una fedele amministrazione»⁵⁴.

L'antagonismo si deve, dunque, basare sulla libertà di cognizione delle dottrine e la libertà delle opinioni politiche⁵⁵, a cui non può essere contrapposto limite che l'onore altrui. Si tratta di una concezione liberale, che richiama quella coeva di Constant ed è fondata sull'antagonismo costituzionale. In particolare il sistema rappresentativo deve essere caratterizzato da un doppio antago-

nismo dei tutori verso il governo e della nazione verso i tutori⁵⁶, in un ordinamento in cui la stessa opposizione deve essere moderata e quindi non può essere tollerata se agisce in forma o con finalità antisistema.

La pubblica opinione nella concezione romagnosiana deve essere orientata opportunamente dai dotti, che devono servire anche come classe politica legislativa⁵⁷ e deve essere opportunamente istruita attraverso le istituzioni scolastiche e religiose in un sistema di vera e propria *Bildungspolitik*⁵⁸.

In questo specifico quadro volto a favorire l'impulso del potere predominante, Romagnosi si occupa con particolare attenzione *del sistema delle* elezioni segnatamente popolari, onde cogliere il frutto delle precedenti istituzioni. Non basta — a suo avviso — preparar bene, egli sostiene, ma *conviene scegliere anche bene*⁵⁹. Il sistema di selezione elettivo viene, dunque, moderato dal sorteggio e da opportune ineleggibilità dopo un mandato, salvo parere dei conservatori⁶⁰.

In un simile contesto l'intelligenza, così come i lumi che rischiarano la notte⁶¹ «indica la cognizione dei dettami dell'ordine in modo da regolare le azioni del governo e dei popoli»⁶², cosicché l'opinione pubblica diviene il fondamento della moralità, ma la stessa non ha funzione se non possiede amor di Patria e capacità di difesa.

5. Il sistema degli stati e le loro relazioni

Romagnosi era consapevole che, nell'ambito della concezione della compotenza, il sistema degli stati avesse una funzione di estrema importanza per i riflessi che

poteva avere sulla costruzione interna⁶³. Non si trattava soltanto del problema del cosiddetto potere federativo che aveva occupato già il Locke del *Trattato sul governo civile* e che era stato uno dei temi più trattati nel periodo costituente francese, ma delle stesse relazioni internazionali, capaci di determinare gli stessi ordinamenti interni agli stati. In questa specifica prospettiva «la parità dunque dei mezzi di potenza, accoppiata alle altre mentovate circostanze, respingono la unità di consorzio e di impero d'una monarchia universale»⁶⁴. La potenza degli stati, costituiti sulla base del criterio dell'*etnicarchia* (*ovvero quello dell'unità nazionale all'interno di un determinato territorio*) era funzione «dello sviluppo morale e politico, coll'annodarsi o col rilasciarsi della consociazione, coll'afforzarsi o coll'affievolirsi dei poteri medesimi»⁶⁵. Di qui il principio fondamentale di politica esterna: l'equilibrio⁶⁶, il rispettare e il farsi rispettare come l'intento pratico della politica fra le genti, raggiungibile attraverso il credito di confidenza ed il credito di considerazione⁶⁷.

Ma un attento osservatore come Romagnosi non poteva non tenere conto dell'influenza che gli ordinamenti più potenti potevano avere sui vicini sia dal punto di vista diretto o mediato in relazione anche al sistema delle alleanze⁶⁸. Le considerazioni effettuate da Romagnosi in materia costituiscono un vero e proprio trattato di relazioni internazionali della restaurazione, che tiene conto dello *jus publicum europaeum* così come si era consolidato soprattutto durante il XVIII secolo e del sistema di ricostruzione derivante dalla Santa Alleanza post-congresso di Vienna e ricordano in alcune parti le osservazioni operate da Guglielmo Ferrero circa un secolo dopo⁶⁹.

L'equilibrio di potenza aveva alla sua base sia il credito di confidenza che la potenza propria (pecuniaria [credito e ricchezze] e militare) e quella federativa (alleanze).

In un simile contesto che presuppone una visione sistemica dei rapporti interni ed internazionali, chi oggi legga il Romagnosi non può meravigliarsi di ritrovare nelle sue pagine anche elementi di forte attualità. Parlo in particolare delle sue osservazioni sul credito di considerazione, ovvero dell'opinione della potenza dell'aggregato politico, ed in particolare quello relativo al credito pubblico, che si fonda sulla fiducia nella *consistenza* e nella *solvenza*. Le agenzie internazionali di *rating* basano il loro giudizio proprio sul «credito di considerazione» (affidabilità) dei governanti, che Romagnosi riteneva fondamentale, soprattutto per il credito pecuniario⁷⁰. Per chi come lui aveva osservato con attenzione la crisi finanziaria francese degli anni '80 del secolo XVIII che aveva portato alla caduta dell'antico regime erano, dunque, fondamentali le parole di Necker su quell'esperienza:

Il miglior sostegno del credito si è un governo saviamente organizzato, un governo regolato da leggi costituzionali, cui niuna forza può infrangere, e il quale dell'autorità primaria forma un utile strumento e non un arbitrario potere⁷¹.

6. La dottrina costituzionalistica italiana e Romagnosi

Il tema del rapporto tra Romagnosi e la dottrina costituzionalistica italiana è stato da me già in parte preannunciato. Il diritto costituzionale è – come è noto – un settore disciplinare relativamente recente della

scienza giuridica e si connette strettamente con la vicenda dello Stato moderno e contemporaneo. La nascita processuale dello Stato moderno, con eserciti ed amministrazione, è correlata alla grande scissione tra pubblico e privato che si produce con la rottura della *res publica christiana*. Alle origini il diritto pubblico si confonde, come il diritto costituzionale, con il diritto politico. Tutti ricordano il *Contrat social* di Rousseau, ma pochi citano il titolo completo del volume: *Du contrat social ou principes du droit politique*. Il costituzionalismo inglese come limite al potere aveva le sue basi in Locke e la sua pubblicizzazione a livello continentale in Montesquieu, ma il costituente americano venne profondamente influenzato anche dall'opera di giusnaturalisti come Burlamaqui su *Principes du droit politique*, che si muoveva sulle orme di Grozio e di Pufendorf⁷².

I principi rivoluzionari francesi del 1789 vennero esportati con le baionette e la Costituzione nella versione *ideologica* francese divenne una vera e propria Bibbia. Il costituzionalista era colui che dal pulpito accademico provvedeva all'esplicazione ed alla propagazione dei principi. Mario Galizia⁷³ ha censito i docenti di diritto costituzionale nelle università italiane del periodo rivoluzionario, così come ha fatto successivamente Ghisalberti⁷⁴. Il magistero del poliedrico di Giuseppe Compagnoni, prima abate e poi cittadino, nell'Università di Ferrara per il Diritto costituzionale si inquadra nell'esegesi dei documenti rivoluzionari⁷⁵, con quel taglio dottrinario e militante che caratterizza molta letteratura costituzionalistica del periodo. I catechismi politico-costituzionali che verranno prodotti, soprattutto sulla base dell'esperienza spagnola dei primi venti anni del secolo

XIX nel Regno di Napoli e poi delle due Sicilie, sono significativi di una impostazione espositiva dai forti tratti pedagogici⁷⁶, che riapparirà anche nel periodo 1848-1860. È, invece, difficile considerare come un predecessore invece Giovanni Maria Lampredi⁷⁷, che agì presso l'Università di Pisa tra il 1776 e il 1778, o Rosario Gregorio⁷⁸, inserito nell'Università di Palermo tra il 1789 e il 1809, come fa in maniera significativa di recente Mangiameli⁷⁹, al fine implicito di anestetizzare la ragione *politica*, che si pone alla base della nuova disciplina e che non può essere schiacciata su differenti riferimenti.

Certo non si può accusare di impostazione *con intenti palesemente* dottrinari Pellegri Rossi, che, con la rinascita dell'ordinamento liberale rappresentativo nella Francia di Luigi Filippo, insegnò per incarico del Governo Diritto costituzionale alla Sorbonne. Le sue *Lezioni*⁸⁰, sono in realtà meno note di quelle di Economia politica presso il *College de France* e lo confermano nella statura di un poliedrico precursore delle scienze politiche, settore che in ambito austro-tedesco stava facendosi largo all'interno delle facoltà giuridiche.

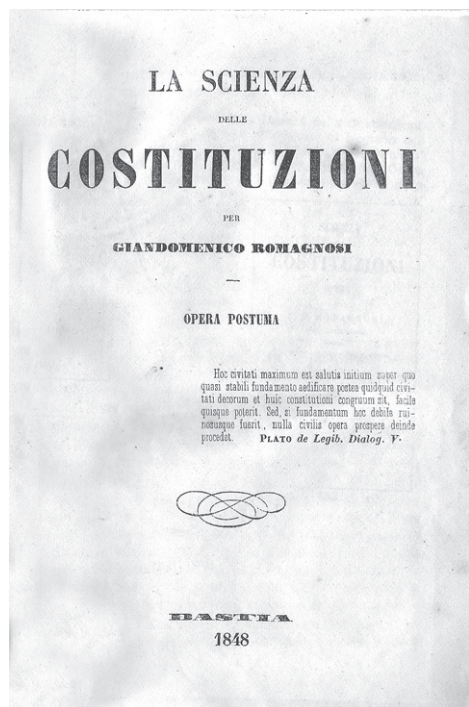
L'impostazione filosofica di Rossi partiva dal presupposto che «l'uomo non ha il diritto di sfruttare l'uomo» e che «la forza non possiede che un privilegio legittimo: quello di poter essere soccorrevole e benefica e di venire in aiuto al diritto» nell'ambito di una serie di cerchi concentrici che si dipartono dall'umanità, alla società civile (nazione), alla famiglia⁸¹. In questo quadro per Rossi «il diritto costituzionale, nella sua qualità di dimostrazione vivente dello sviluppo di un grande popolo in un determinato periodo della sua esistenza, si collega agli studi filosofici ed all'alta storia».

Esso «mostra la struttura e le forme specifiche» del corpo politico e «permette di conoscere a grandi linee l'organizzazione sociale e politica del paese», mentre il diritto amministrativo «espone la macchina politica nei minimi dettagli e nelle numerose applicazioni» e sono tra loro collegati come un diritto propriamente detto e la legge di procedura⁸². Ma è evidente anche che Rossi rifiutava una visione meramente fideistica e militante nell'approccio, poiché

in materia di diritto, di diritto positivo, di applicazione delle regole del giusto e dell'utile agli affari sociali, appassionarsi a favore o contro di essa, prima di aver acquisito una conoscenza sincera ed approfondita del soggetto sarebbe commettere un bizzarro anacronismo.

Il taglio metodologico generale veniva esplicito nella frase che «il nostro ruolo è costituito dallo studio, dalla conoscenza di ciò che è dalla ragione, soprattutto storica, di ciò che è»⁸³. Una simile impostazione si staccava nettamente da quella – come si è visto – più costruita sul piano filosofico del Romagnosi, che – pubblicata postuma nel 1850 – ebbe un'influenza apparentemente maggiore, ma che nella sostanza esclude entrambi⁸⁴.

Il movimento costituzionale italiano nel 1848 fu, infatti, variamente influenzato. La parte fondamentale del compromesso unitario guardò alla Gran Bretagna e la dottrina costituzionalistica del tempo ne fu ovviamente ispirata, anche se forte fu l'influsso *dottrinario* francese nelle sue varie versioni, moderata e estrema. In questo specifico quadro lo Statuto fondamentale del Regno di Sardegna nacque come il frutto del superamento della monarchia consultiva sardo-piemontese e come accesso ad una *monarchia costituzionale pura*⁸⁵. Alle sue spalle si



Frontespizio della edizione postuma de *La scienza delle costituzioni* di Romagnosi

ponevano non tanto le rivoluzioni inglesi (due), americana e francese, ma soprattutto il costituzionalismo della restaurazione (Francia 1814 e poi 1830; il Belgio 1831; il costituzionalismo tedesco meridionale e prussiano) e la stessa esperienza costituzionale italiana post-1789.

Ci si dimentica troppo spesso che nel 1848 si ebbe la prima esplosione del suffragio universale maschile (Francia, Svizzera e, poi, nella Germania imperiale del 1871) e che la febbre invase tutta Europa ed anche l'Italia (dalla Sicilia, che aveva preceduto il movimento nel gennaio, agli altri Stati, tra cui il Regno sabauda). Ma alla base del costituzionalismo statuario si posero non

solo le esperienze internazionali (preferenza per il gradualismo equilibrato inglese, rifiuto per il razionalismo istituzionale francese nella versione giacobina della sovranità popolare, avversione per il principio monarchico della restaurazione), ma soprattutto quelle italiane, derivanti dalla peculiarità di una area geografica divisa territorialmente e, soprattutto, caratterizzata dalla presenza del potere temporale della Chiesa cattolica. Fin quando il Papa non respinse definitivamente le ipotesi di congiunzione al movimento nazionale, la prospettiva moderata si mosse sulle vie confederali e di preservazione della legittimità tradizionale, poi avvenne la svolta, anche per impedire che soluzioni più drastiche di rottura potessero avere accesso.

Il compromesso unitario si basò sulla soluzione *monarchico-rappresentativa* disegnata in maniera generica dallo Statuto. Le alternative del 1848 furono invero varie. Nell'Europa continentale (mentre la Gran Bretagna proseguiva il suo peculiare ed esemplare sviluppo tra *Great Reform Bill* del 1832 e, poi, *Representation Act* del 1867, che tanta influenza avrebbe avuto sui *benpensanti moderati*) accanto all'ipotesi reazionaria sembrò messa in pericolo dalla rivoluzione anche quella borghese di tipo crematista. L'allontanamento di Metternich parve aver chiuso l'epoca della restaurazione, ma anche quella della monarchia borghese di Luigi Filippo e la stagione classica del *parlamentarismo*⁸⁶. Dopo Cavaignac la II Repubblica francese, che aveva già da tempo superato la questione della formazione dello Stato e della Nazione, affrontò la questione della democratizzazione con l'estensione del suffragio universale maschile e scelse la forma di governo presidenziale, degenerando rapidamente nel plebiscita-

rismo del II Impero di Luigi Napoleone. In Germania a Francoforte la Costituente approvò, invece, la Carta dei diritti fondamentali, poi il compromesso "piccolo tedesco". Questione nazionale, instaurazione dello Stato di diritto legislativo e democratizzazione, dunque, finirono per sovrapporsi, mentre in Francia le divergenti posizioni presenti furono il prodrogmo della deriva plebiscitaria e carismatica di Luigi Napoleone e poi del II Impero.

In Italia la questione nazionale e quella istituzionale ondeggiarono invece tra preservazione e rottura del principio di legittimità tradizionale, tra tipo di Stato federale, confederale accentrato, tra forma di governo monarchico-costituzionale e forma di governo parlamentare su base fortemente censitaria, per arrivare all'estremo simbolico della Repubblica romana del 1849 con l'affermazione della sovranità popolare e del suffragio universale maschile.

La soluzione che scaturì dai due lustri del *portento* (1848-1859) fu quella monarchico-rappresentativa dello Statuto, capace di adeguarsi alle contraddizioni di una scelta derivante dalle fratture tra laici e cattolici, tra nord e sud, tra città e campagna, tra progressisti e moderati, tra rivoluzionari e conservatori.

Le alternative esistevano, dunque, formalmente, ma l'unica realistica fu quella sabauda, appoggiata da un ceto politico sufficientemente consapevole. Nel 1848 lo Statuto Albertino venne apparentemente concesso come in altri ordinamenti italiani. L'uso dell'avverbio deriva dal fatto che la stessa concessione derivava dall'esigenza di non farsi superare dagli avvenimenti. Il vecchio ceto politico sardo-piemontese consigliò, in febbraio, il Sovrano di provvedere in correlazione con i tempi e nel marzo

si ritirò in buon ordine. I tempi, si direbbe anche oggi, non erano più quelli di una volta⁸⁷. I liberali più accorti erano consapevoli dei pericoli del momento e, ad esempio, tutti gli interventi del Cavour su legge elettorale e Costituente furono conseguenti⁸⁸. Le alternative democratiche erano, infatti, presenti e differenziate, come quelle più retrive. Chi analizzi le posizioni del movimento *rivoluzionario* lombardo può infatti toccare con mano la divaricazione tra il moderatismo di un Casati e la radicalità di Cattaneo, così come in Toscana o nell'Emilia. Le vicende della Repubblica romana ed i suoi precedenti con l'assassinio di Pellegrino Rossi e la fuga a Gaeta di Pio IX costituiscono di tutto ciò una ulteriore conferma, al di là della esemplarità del testo costituzionale in cui si proclamava, appunto, la sovranità popolare, mentre le truppe francesi erano già in Campidoglio.

Lo Statuto, annunciato nel febbraio e concesso nel marzo 1848, fu immediatamente oggetto di discussione. Non solo per quanto riguardava la sua natura intrinseca, ma anche gli istituti. Nel giugno nel 1848 le Camere del Regno Sardo furono poste di fronte al plebiscito di unificazione lombardo⁸⁹ e misero in conto sia la Costituente, ovvero la ridiscussione dello stesso testo costituzionale, sia le concrete soluzioni che nel medesimo erano contenute. Oggetto del dibattito tra il giugno ed il luglio di quell'anno furono, da un lato, la legge elettorale sia per quanto riguardava l'estensione del suffragio, sia per quanto atteneva al tema del sistema elettorale in senso stretto. La forma di governo monarchico costituzionale originaria assunse convenzionalmente caratteristiche parlamentari (che nel tempo sono state considerate da alcuni come *pseudo-parlamentari*), mentre si di-

scuteva della modifica del Senato vitalizio di nomina regia.

La questione della natura dello Statuto (stante la mancanza regole espresse per la sua modificazione) divenne un tema su cui prima il ceto politico e l'opinione pubblica e, poi, la *dottrina*, si soffermarono.

Se lo Statuto era stato concesso dal Sovrano dicevano alcuni, e non vi era indicazione sulle procedure di revisione, allora solo il Sovrano avrebbe potuto modificarlo. Altri sosteneva che la modifica era impossibile vista l'irrevocabilità della concessione da parte del Monarca, mentre – al di là di coloro che richiedevano la *Costituente* – ovvero la ridiscussione unilaterale del patto (il potere costituente è come noto il più libero dal fine) – la parte più *responsabile* individuava nel potere legislativo (ovvero nel Parlamento) l'istituzione che avrebbe potuto modificare la Carta.

Ovviamente le tradizioni costituzionali in campo avevano del potere legislativo una differente concezione: quella di derivazione britannica, che riuscì ad affermarsi nel processo unitario, vedeva nel parlamento un organo complesso in cui convergevano le due Camere ed il Sovrano, mentre quelle di derivazione francese lo vedevano concentrato tendenzialmente in modo esclusivo nelle Camere, se non addirittura solo in quella di derivazione popolare. La soluzione del Parlamento come organo complesso sulla base della recezione della storia costituzionale britannica (penso all'impulso di vera e propria cultura costituzionale da parte di Cavour, perché D'Ondes Reggio traducesse in italiano l'opera di Hallam⁹⁰) venne sostenuta proprio dal Cavour già nel biennio (1848-1849) e poi da Zanardelli⁹¹. Essa si consoliderà dopo la duplice sconfitta militare (Custoza – luglio 1848 e Novara

– marzo 1849). Parte della classe dirigente piemontese (cavourriani in testa) e la monarchia (Vittorio Emanuele II) non solo non retrocessero dalla prospettiva liberale moderata, ma la implementarono contrapponendosi al potere temporale della Chiesa ed alla sua ingerenza nel governo civile.

Il riformismo cavourriano fu in sostanza rivoluzionario e moderato (bisogna intendersi ovviamente sul grado delle due espressioni) allo stesso tempo, riuscendo a far divenire il Piemonte il centro del sistema risorgimentale ed affermandolo sul piano europeo. Dopo la II guerra di indipendenza, la conquista del Regno delle due Sicilie e le varie annessioni, in realtà il tema rappresentato dalla duplice coppia riforma – rivoluzione, continuità – rinnovamento si evidenziò in maniera plastica nella citata legge sull'intitolazione del Sovrano e degli atti normativi. A suo tempo Carl Schmitt mise in evidenza il compromesso ambiguo della *Reichsverfassung* del 1871⁹², ma è indubbio che Bismarck operò molto più nella continuità del principio di legittimità di quanto non avesse fatto il Cavour. La legittimità tradizionale con il Regno d'Italia venne in effetti schiantata non soltanto con la conquista-annessione, ma soprattutto con i plebisciti⁹³, che ammettevano in un certo senso la volontà popolare nel momento fondativo del regime. Come si è già osservato, Vittorio Emanuele assunse la denominazione di Re d'Italia (e non di Re degli Italiani come voleva qualcuno) e conservò la numerazione ordinale del Regno Sardo, ma significativamente in Senato si tentò di aggiungere immediatamente, durante la discussione sulla legge, l'articolo sulla formula degli atti giuridica, per cui il Sovrano era «per Provvidenza divina, per voto della nazione» Re d'Italia.

Chi legga gli atti parlamentari del periodo si rende conto della tensione che cova dietro queste differenti dizioni e potrà trovare conferma della costanza di alcuni difetti del nostro ordinamento (ad es. il bicameralismo), pur nella differenza delle basi originarie degli stessi.

In questo specifico quadro il primo ventenni o dell'esperienza statutaria vide la dottrina costituzionalistica ripercorrere soprattutto la contrapposizione tra il costituzionalismo nell'interpretazione britannica e francese, mentre dagli anni '80 in poi si presentò la prospettiva alternativa della via tedesca.

In tutto questo Romagnosi non poteva avere molto successo, perché considerato un dottrinario confuso dal punto di vista politico e metodologico. Dal punto di vista del metodo la dottrina positivista di indirizzo orlandiano non poteva che dimenticarlo, da quello politico anche i cultori del metodo realistico non potevano che vedere in lui o l'assertore di idee oramai storicamente superate o l'assertore di una via che era alternativa sia a quella britannica che tedesca. Il giudizio di Attilio Brunialti su Romagnosi è in questo senso estremamente significativo di un superamento nei fatti di una lezione che viene oramai considerata sul piano storico. Brunialti sostiene, infatti, che il Romagnosi

raccoglie il pensiero giuridico del secolo che lo precesse e dandogli svolgimento condegno, con vigore di grandi idee, ristaurò le scienze politico-legali ed iniziò quella civile filosofia, che lo condusse all'esatta cognizione delle leggi di fatto e di origine delle civili società⁹⁴.

Ed aggiungeva che

se oggi la scienza assicura più solide ed efficaci guarentigie delle politiche e civili libertà, e molte idee propuginate dal Romagnosi mal si accon-

rebbero allo stato moderno, la scienza delle costituzioni [sarebbe restata] sempre uno dei più forti e pensati scritti politici di cui noi italiani possiamo andare superbi⁹⁵.

Si trattava del riconoscimento di una situazione di fatto da parte di un cultore delle scienze politico-giuridiche anche lui in via di superamento nell'ambito del dibattito giuspubblicistico. Gli anni '80 del secolo XIX con la riforma elettorale del 1881 e il completarsi delle conseguenze dell'avvento della sinistra al potere evidenziarono, infatti, la crisi del progetto risorgimentale liberale oligarchico e l'emergere delle contraddizioni sociali e politiche della società di massa. In questa prospettiva l'ideologia giuridica cercò di rispondere alle difficoltà proponendo due ipotesi alternative dal punto di vista metodologico, ma anche politico.

La prima fu quella di Orlando della persona giuridica statutale che doveva coprire i contrasti emergenti tra monarca e parlamento, fornendo alla amministrazione burocratica dello Stato unitario uno schema interpretativo sufficiente alla bisogna. Questa proposta ebbe successo almeno sino al periodo giolittiano e il segnale della sua crisi fu dal punto di vista formale il suffragio universale maschile e da quello ideologico la prolusione di Romano sulla crisi dello Stato di fronte agli interessi, prodroma della pluralità degli ordinamenti giuridici.

La seconda ipotesi venne prospettata da Gaetano Mosca con la teoria della classe politica che tendeva a costruire un ordinamento fondato sul contropotere mobile e la selezione meritocratica della classe dirigente e del ceto politico.

Entrambe le formule vennero messe in crisi dalla società di massa e trovarono, dal

punto di vista dello Stato, una sintesi nelle concezioni socialdarwiniste di Alfredo Rocco che totalizzava da un lato lo Stato e lo funzionalizzava alla lotta interstatuale.

I valori di Romagnosi potevano ancora essere presenti nella concezione moschiana e nella stessa proposizione di uno Stato amministrativo, ma non si potevano assolutamente conciliare con la negazione della *competenza* del totalitarismo di Rocco e poi del fascismo.

In realtà durante il periodo fascista l'esigenza di rielaborare ed adattare principi e valori dell'ordinamento statutario in maniera da renderli compatibili con lo Stato di massa fece nuovamente risalire alle radici del pensiero costituzionalistico di Romagnosi. Alcuni lo riscoprirono torcendo la sua ispirazione naturale e traendolo a giustificare il *dispotismo illuminato*, altri – pur non nominandolo – rifletterono sui rapporti tra la base sociale e il suo sviluppo, i valori e i principi alla base della costituzione e l'organizzazione della macchina. In questa specifica prospettiva la concezione della *Costituzione in senso materiale* di Mortati⁹⁶ e quella della *elasticità della costituzione* di Rossi⁹⁷ costituiscono un recupero implicito dell'ispirazione di Romagnosi e si trasferiscono nel periodo repubblicano con l'evidenziazione delle *forme e dei limiti della costituzione*.

7. Il lascito e l'attualità di Romagnosi

Giunto alla fine di questa sintetica analisi su Romagnosi costituzionalista, vorrei sottolineare ancora una volta il suo essere stato un ponte di collegamento tra periodi e tra settori molto diversi.

Egli fu uno studioso policromo, che avanzò una concezione della conoscenza e della scienza di tipo unitario e che a livello sistemico cercò, sulla base di cerchi concentrici, di svilupparla in maniera coerente.

In campo giuridico affermò che il diritto è ordine e necessita dell'autorità pubblica opportunamente organizzata e diretta, perché lo stesso venga difeso sulla base di principi e di valori corrispondenti al grado di incivilimento umano. Il diritto costituzionale – come armonico, disciplinato ed ordinato complesso architettonico, capace di equilibrare opposti antagonismi – si collegava per lui ad una struttura della base sociale correlata con lo sviluppo umano e ad una importanza dell'opinione pubblica, coltivata e implementata che non ha perso attualità. In questa prospettiva il programma di Romagnosi richiedeva che il potere politico fosse moderato dal diritto, temperando i poteri col loro reciproco contrasto e contenendoli in una data sfera, anche se non chiudeva gli occhi davanti alle eventuali storture applicative.

Al di là delle retoriche celebrative, se si riconsidera la lezione di Romagnosi non nascondendo né le contraddizioni né i difetti, la stessa non ha perso di attualità. Tra i tanti spunti ne scelgo due tra loro intimamente connessi. In primo luogo è bene mettere in evidenza l'etica dell'impegno dello studioso ad illuminare sé stesso e gli altri al fine di raggiungere lo scopo tendenziale perseguito nel suo sistema rappresentativo ovvero l'esaltazione della *dignità dell'uomo sociale*. Si tratta di una indicazione di attualità sorprendente anche nella valutazione dei rapporti tra libertà economica e difesa dei settori più deprivati del demos nell'epoca della riconsiderazione

dello Stato sociale. In secondo luogo il suo interesse per la storia comparata (in senso diacronico e sincronico), per le scienze politiche e per la scienza in generale, che sembrano essere contrarie allo specialismo contemporaneo. Essa appare, a mio avviso, il lascito maggiore di un autore che, spinto da un'esigenza etica, di comprendere e trasformare il mondo ne ha evidenziato la complessità, ma anche il cammino verso il

progresso. Romagnosi, in materia, aveva le idee chiare ed era anche spiritoso, se poté affermare sarcasticamente: «*purus mathematicus, purus asinus; purus legista, merus asinista*»⁹⁸.

* Relazione tenuta in occasione delle Celebrazioni Romagnosiane per il 250° anniversario della nascita di Gian Domenico Romagnosi (Università di Parma 12 ottobre, Aula dei Filosofi, Facoltà di Giurisprudenza).

¹ V. su questo E.A. Albertoni, *La vita degli stati e l'incivilimento dei popoli nel pensiero politico di Gian Domenico Romagnosi*, Milano, Giuffrè, 1979.

² *Atti del convegno di studi in onore di Gian Domenico Romagnosi nel bicentenario della nascita* (Salso-maggiore, 1761 - Milano 1835), in *Studi parmensi*, X, Milano, Giuffrè, 1961.

³ E.A. Albertoni (a cura di), *I tempi e le opere di Gian Domenico Romagnosi*, Milano, Giuffrè, 1990, che si aggiunge al testo cit. in nt. 1 e a *Per conoscere Romagnosi*, a cura di R. Ghiringhelli e F. Invernici, introduzione di E.A. Albertoni, Milano, Unicopli, 1982.

⁴ L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1984.

⁵ G. Ferrari, *La mente di Romagnosi*, Milano, Imperiale stamperia, 1835.

⁶ C. Cattaneo, *Delle dottrine di Romagnosi*, in *Alcuni scritti*, Milano, Borroni e Scotti, 1846, vol. III, pp. 62 ss.

⁷ C. Cantù, *Alcuni italiani contemporanei*, Milano, Corona-Caimi,

1869, vol. II, pp. 5 ss.

⁸ A. Pilo, *La filosofia civile di Gian Domenico Romagnosi*, in «Il Filarigero», n. 2, 1892.

⁹ A. Bartolomei, *Del significato e del valore delle dottrine di Romagnosi per il criticismo contemporaneo*, Roma, Bocca, 1901.

¹⁰ A. Crespi, *La Filosofia civile di G. D. Romagnosi*, Alba, Sansoldi, 1914.

¹¹ A. Norsa, *Il pensiero filosofico di Giandomenico Romagnosi*, Milano, Libreria Editrice Lombarda, 1930.

¹² L. Caboara, *La filosofia politica di Romagnosi*, Roma, Istituto di filosofia del diritto, 1936.

¹³ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, Utet, 1896, p. 207.

¹⁴ G. Del Vecchio, *Giandomenico Romagnosi nel primo centenario della sua morte*, in «Rivista internazionale di filosofia politica e sociale "Il Romagnosi"», IV, n. 4, 1935.

¹⁵ Caboara, *La filosofia politica di Romagnosi* cit.

¹⁶ Si v. ad es. la commemorazione quasi irridente di M. Barillari, *Il diritto pubblico del Romagnosi*, Bari, Laterza, 1936.

¹⁷ P.S. Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti: prelezione al corso di diritto internazionale e marittimo*, pronunciata nella R. Università di

Torino nel dì 22 gennaio 1851, Torino, Tipografia eredi Botta, 1851.

¹⁸ C. Trombara, *Notizie sulla carriera universitaria del Romagnosi*, in *Atti del convegno di studi in onore di Gian Domenico Romagnosi* cit., pp. 471 ss.

¹⁹ P. Schiera, *Dell'arte di governo alle scienze dello stato: il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, Giuffrè, 1968.

²⁰ V. L. Caboara, *Saggio biografico*, in Id., *La filosofia politica di Romagnosi* cit., pp. 124 ss.

²¹ Su cui v. F. Lanchester, *Mosca costituzionalista*, in «Democrazia e diritto», n. 3, 2011.

²² C. Curcio, *Il genio politico di G.D. Romagnosi*, in *Atti del convegno di studi in onore di Gian Domenico Romagnosi* cit., pp. 3 ss.

²³ B. Brunello, *Il pensiero politico italiano dal Romagnosi al Croce*, Bologna, Zuffi, 1949, pp. 7 ss.

²⁴ V. Gueli, *Elementi di una dottrina dello Stato e del diritto come introduzione al diritto pubblico*, Roma, Foro italiano, 1959.

²⁵ A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo: lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

²⁶ Caboara, *La filosofia politica di Romagnosi* cit., p. 3.

²⁷ Ivi, p. 5.

²⁸ V. Crisafulli, *Per una teoria giu-*

- ridica dell'indirizzo politico, in «Studi Urbinati», 1939, pp. 55 ss.
- ²⁹ Caboara, *La filosofia politica di Romagnosi* cit., p. 19.
- ³⁰ V. G.D. Romagnosi, *Genesi del diritto penale*, Milano, Tipografia Rusconi, 1824³, pp. 184 ss.
- ³¹ C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin, Duncker & Humblot, 1923.
- ³² G.D. Romagnosi, *Della costituzione di una monarchia nazionale rappresentativa (La scienza delle costituzioni)*, 2 tomi, edizione critica a cura di G. Astuti, introduzione di F. Patetta, Roma, Reale accademia d'Italia, 1937, pp. 197 ss.
- ³³ Ivi, pp. 3 ss.
- ³⁴ Ivi, p. 4.
- ³⁵ *Ibidem*.
- ³⁶ Ivi, p. 10.
- ³⁷ Ivi, p. 5.
- ³⁸ *Ibidem*.
- ³⁹ *Ibidem*.
- ⁴⁰ Ivi, pp. 11 ss.
- ⁴¹ Ivi, p. 13.
- ⁴² Ivi, p. 14.
- ⁴³ Sulle macchine del tempo v. C.M. Cipolla, *Le macchine del tempo: l'orologio e la società (1300-1700)*, Bologna, Il Mulino, 1981, ma anche G. Marramao, *Potere e secolarizzazione: le categorie del tempo*, Roma, Editori Riuniti, 1984. È interessante notare che quest'utilizzazione della similitudine tra orologio e macchina statuale è stata fatta da Hobbes nella prefazione del *De Cive*, su cui v. G. Briguglia, *Il corpo vivente dello Stato*, Milano, Bruno Mondadori, 2006, p. 126, che tuttavia parla di corpo.
- ⁴⁴ R.E. Goodin, *Institutions and their Design*, in R.E. Goodin (ed. by), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 (poi Paperback, 1998), pp. 1 ss.
- ⁴⁵ Romagnosi, *Della costituzione di una monarchia* cit., p. 143.
- ⁴⁶ Ivi, pp. 83-84.
- ⁴⁷ Ivi, pp. 331 ss.
- ⁴⁸ Ivi, p. 198.
- ⁴⁹ Ivi, p. 508.
- ⁵⁰ M. Duverger, *La monarchie républicaine*, Paris, Laffont, 1974.
- ⁵¹ Romagnosi, *Della costituzione di una monarchia* cit., pp. 226-227.
- ⁵² Ivi, pp. 83 ss.
- ⁵³ Ivi, pp. 31 ss.
- ⁵⁴ Ivi, p. 31.
- ⁵⁵ Ivi, p. 32.
- ⁵⁶ Ivi, p. 36.
- ⁵⁷ Ivi, p. 50.
- ⁵⁸ Ivi, pp. 171 ss.
- ⁵⁹ Ivi, p. 163.
- ⁶⁰ Ivi, pp. 52 ss.
- ⁶¹ Ivi, p. 194.
- ⁶² Ivi, p. 122.
- ⁶³ Ivi, pp. 463 ss.
- ⁶⁴ Ivi, p. 468.
- ⁶⁵ Ivi, pp. 470-471.
- ⁶⁶ Ivi, pp. 482 ss.
- ⁶⁷ Ivi, p. 487.
- ⁶⁸ Ivi, p. 509.
- ⁶⁹ G. Ferrero, *Reconstruction: de Talleyrand à Vienne (1814-1815)*, Paris, Plon, 1940.
- ⁷⁰ Romagnosi, *Della costituzione di una monarchia* cit., pp. 489 ss.
- ⁷¹ Ivi, p. 491. Romagnosi fa riferimento a J. Necke, *Dernières vues de politique et finance*, Collection: Les archives de la Révolution française, s.n.e., 1802, parte settima, pp. 380 ss.
- ⁷² Amsterdam, chez Zacharie Chatelet, 1751.
- ⁷³ V. M. Galizia, *Profili storico-comparativi del diritto costituzionale*, in «Archivio giuridico "Filippo Serafini"», CLXIV, 1963, pp. 62 ss.
- ⁷⁴ V. C. Chisalberti, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, Roma-Bari, Laterza, 1998 et alt.
- ⁷⁵ V. G. Compagnoni, *Elementi di diritto costituzionale democratico ossia Principj di giurispubblico universale* del cit. Giuseppe Compagnoni professore nell'Università di Ferrara, Venezia, presso Giustino Pasquali Qu. Mario: dalla tipografia di Antonio Curti, 1797 (ripubblicato a cura di I. Mereu, D. Barbon, Bologna, Analsi, 1985; ma anche edito con intr. di S. Mastellone, Firenze, Centro editoriale toscano, 1987).
- ⁷⁶ V. L. Galanti, *Catechismo costituzionale per uso del Regno Unito delle due Sicilie*, Napoli, presso Domenico Sangiacomo, 1820.
- ⁷⁷ V. Joannis M. ae Lampredi Florentini in *Pisana Academia antecessoris Juris publici universalis sive juris naturae et gentium theorematum quae ab eo in eadem Academia exponuntur & declarantur*, 3 voll., Partis 1. (-3.), Liburni, excudebat Vincentius Falurnus praesid. Adprob., 1776-1778.
- ⁷⁸ V. R. Gregorio, *Introduzione allo studio del diritto pubblico siciliano*, Palermo, dalla Reale Stamperia, 1794 (ma anche ed. facsimile Messina, Faro, 1970) e *Storia di Sicilia ossia il diritto pubblico siciliano con le costituzioni del Regno del re Giacomo e del re Federico...* (*Opere scelte del can. R. G.*), Palermo, s.e., 1847.
- ⁷⁹ V. S. Mangiameli, *Diritto costituzionale*, in *Diritto costituzionale*, a cura dello stesso, Milano, Sole 24 ore, 2008, p. 15.
- ⁸⁰ P. Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, 3 voll., in *Oeuvres Complètes*, con pref. di M.C. Boncompagni, Paris, Guillaumin, 1867, ripubblicate in parte dall'editore Colombo in occasione delle strenne che Ciaurro e Negri offrivano negli anni terminali della prima fase della Repubblica. V. P. Rossi, *Lezioni di diritto costituzionale alla Sorbona*, Roma, Colombo, 1992.
- ⁸¹ Rossi, *Lezioni di diritto costituzionale* cit., pp. 18-19.
- ⁸² Ivi, pp. 25-26.
- ⁸³ Ivi, p. 27.
- ⁸⁴ V. Romagnosi, *Della costituzione di una monarchia nazionale rappresentativa (La scienza delle costituzioni)*, cit.
- ⁸⁵ V. P. Colombo, *I presupposti dello statuto albertino. Dai moti del 1821 alle riforme del 1847*, in «Historia Constitucional (Revista Electrónica de Historia Constitucional)», n. 3, 2002, <<http://hc.rediris.es/c3/index.html>>.
- ⁸⁶ Sull'origine del concetto v. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 71 ss.

- ⁸⁷ V. G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- ⁸⁸ V. *Discorsi parlamentari del conte Camillo di Cavour raccolti per ordine della Camera dei deputati*, Torino, Botta, vol. I, 1863; vol. II, 1864.
- ⁸⁹ V. G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Firenze, Civelli, 1898; G. Urtoller, *Lo Statuto fondamentale del Regno d'Italia annotato*, Parte Prima: *Dello Stato e della Monarchia*, Cesena, Libreria editrice G. Gargano, 1881.
- ⁹⁰ V. H. Hallam, *Storia costituzionale di Inghilterra: dal cominciamento del regno di Enrico VII alla morte di Giorgio II*, prima tr. it. dall'originale inglese [di] Vito D'Ondes Reggio, 4 voll., Torino, Pomba, 1854-1855.
- ⁹¹ V. G. Zanardelli, *Studi sulla sessione parlamentare 1861-1862*, Brescia, Apollonio, 1864.
- ⁹² V. C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 80 ss.
- ⁹³ Su cui v. Urtoller, *Lo Statuto fondamentale* cit.
- ⁹⁴ V. A. Bruniati, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, Unione Tipografica Editrice, 1896, p. 207.
- ⁹⁵ *Ibidem*.
- ⁹⁶ C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.
- ⁹⁷ L. Rossi, *La "elasticità" dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940, vol. I, pp. 25 ss.
- ⁹⁸ L. Caboara, *Attualità di Romagnosi*, in *Atti del convegno di studi in onore di Gian Domenico Romagnosi* cit., p. 89 e E. Signori, *Vocazioni, tradizioni, progetti. L'ateneo di Pavia nel sistema universitario del Regno d'Italia tra Otto e Novecento*, <<http://www.comune.pv.it/museicivici/pdf/annali28/28%20Signori.pdf>>.

