

4.

Modelli costituzionali dell'ottocento

MARIO CARVALE

MODELLI COSTITUZIONALI
DELL'OTTOCENTO

In genere si sostiene che il modello costituzionale conosciuto nell'Ottocento dai regni del continente europeo è costituito dalla monarchia inglese, per tradizione considerata come archetipo di monarchia moderata, una monarchia, cioè, nella quale il potere sovrano era in qualche modo mediato dalla presenza e dall'attività di un'assemblea, quella parlamentare, la quale condivideva con lui una serie di poteri. Questo modello, questa idea che gli storici hanno costruito parte però dal presupposto che la monarchia inglese, in età moderna, fosse comunque titolare di una potestà di natura uguale a quella dello Stato attuale: la sovranità. Questa interpretazione vede la monarchia inglese come il potere sovrano, il potere cioè nel quale si esprimeva un'autorità pubblica superiore al mondo dei privati. Tale monarchia, che negli altri Paesi sarebbe stata l'unica legittima titolare del superiore potere pubblico, invece, avrebbe conosciuto in Inghilterra una limitazione da parte del Parlamento, indicato come Camera legislativa, come assemblea – cioè – che aveva il compito precipuo di creare diritto. In realtà la situazione degli Stati d'antico regime è molto più complessa perché la fonte del diritto non è soltanto la legge, ma è innanzi tutto la tradizione, la quale legittimava una serie di poteri che erano precedenti e diversi dal potere unitario del monarca e che erano costituiti da tutti gli ordinamenti giuridici particolari, intermedi tra il cittadino e l'autorità unitaria del re. Essi erano l'autorità dei signori, la potestà dei comuni, la potestà della Chiesa, l'ordinamento di tutti gli uomini liberi, l'ordinamento feudale. A questi l'autorità monarchica offriva tutela, garanzia, protezione, quindi svolgeva una funzione soprattutto di giustizia. Offriva la tutela, la garanzia e la protezione di tutti i diritti nati al di fuori e indifferentemente da lei e che si sviluppavano in maniera autonoma rispetto

a lei. Naturalmente questa situazione conobbe, nell'età moderna, diverse forme di evoluzioni nei singoli regni, ma conservò una serie di caratteristiche che erano già presenti nel Medioevo. L'evoluzione comportò una crescita dell'autorità unitaria del monarca, ma non certo una sua volontà di eliminazione degli altri poteri, dato che questi erano legittimati dalla stessa fonte – la tradizione – da cui la sua stessa autorità traeva legittimazione. In Inghilterra l'elemento che caratterizza la monarchia è il fatto che l'autorità unitaria del monarca – un'autorità essenzialmente di tutela dei diritti nati prima di lei, e quindi un'autorità di giudice – era esercitata nelle forme più elevate non dal solo re, ma dal re insieme con un'assemblea in cui erano presenti esponenti e titolari degli stessi ordinamenti nati dalla tradizione, cioè da un canto i rappresentanti delle contee, cioè l'organizzazione di origine tribale del popolo germanico, dall'altro gli esponenti delle grandi signorie a carattere fondiario e territoriale, cioè i Lords. L'assemblea – torno a dirlo – aveva una funzione preminentemente di giustizia. Questa era la tradizione inglese.

A tale tradizione si rivolse, già nei primissimi anni dell'Ottocento, una realtà istituzionale di natura nettamente diversa, quella che nasceva dalla rivoluzione francese, quella di uno Stato nato proprio in opposizione alla tradizione dell'antico regime. Lo Stato che nacque dalla rivoluzione francese, infatti, era uno Stato che assommava in sé tutti i poteri, uno Stato in cui erano eliminati tutti gli ordinamenti intermedi tra il cittadino e l'autorità unitaria, uno Stato che si arrogava il potere sovrano e dunque era unico titolare della formazione delle leggi, dell'amministrazione della giustizia, del governo delle comunità. Non potevano più esistere signori o comuni che amministravano giustizia o facevano leggi. Era uno Stato che escludeva ogni altro diritto che non provenisse da lui. Solo la legge produceva diritto, non c'erano più fonti alternative, non c'era un diritto prima e fuori dello Stato. Le monarchie costituzionali della Restaurazione inserirono il modello inglese nella nuova realtà statale. Allora il Parlamento delle monarchie continentali perse l'originaria natura di suprema Corte di giustizia e divenne la Ca-

mera che insieme con il re faceva le leggi, mentre al sovrano da solo spettavano la giustizia e il governo. I sostenitori delle Costituzioni riconoscevano al sovrano l'esclusiva autorità amministrativa e giudiziaria e volgevano la loro attenzione al momento più importante della sovranità quello, cioè della produzione legislativa. Nell'antico regime, come dicevo, le norme nascevano dalla tradizione, dalla consuetudine, dalle leggi, dalle sentenze, dalla dottrina; esistevano numerose fonti di diritto; adesso ce n'era una sola: lo Stato con la sua legge. Se questa potestà fosse stata lasciata soltanto al re, il re sarebbe stato libero di fare tutto quello che voleva. Negli schemi delle Costituzioni della rivoluzione francese era il popolo che faceva le leggi, il popolo sovrano attraverso i suoi rappresentanti. Dopo la Restaurazione solo il sovrano impersonava il potere superiore, il potere pubblico e quindi era solo lui a fare le leggi. Perciò il problema che si ponevano i liberali era quello di imporre limiti al potere legislativo del re. Essi non erano interessati a partecipare all'amministrazione della giustizia, della cosa pubblica, funzioni accettate come compiti del monarca, ma solo a porre limiti alla monarchia nel momento creativo del diritto. Mentre in precedenza le garanzie erano date dal fatto che il diritto corrispondeva a determinati interessi perché nasceva dalla tradizione, dai bisogni spontanei della popolazione delle comunità, e quindi l'obiettivo degli ordinamenti intermedi si volgeva alla partecipazione alla tutela superiore del diritto riconosciuta al re, adesso il diritto nasceva soltanto dalla volontà legislativa del monarca e l'intervento popolare si diresse verso la partecipazione al momento creativo del diritto.

I modi con cui questa partecipazione al potere legislativo si presentò furono vari. I modelli più vicini alla tradizione inglese sono quelli della Costituzione siciliana del 1812 e dalla Carta francese del 1814: in entrambe il Parlamento fu composto di due Camere, la Camera dei deputati, elettiva, e la Camera dei Pari, cioè dei Lords. Si tratta di una soluzione apparentemente lineare, ma in realtà complessa, dato che nel momento stesso in cui si eliminava significato pubblico all'autorità dei Lords, poi veniva concesso questo contenuto di riservare loro una Camera in modo esclusivo. Il senso

della Camera dei Lords in Inghilterra era stato quello di offrire la protezione dei diritti nati dalla consuetudine, nati dalla tradizione e quindi dalla giurisdizione dei Lords ai Lords stessi che potevano partecipare, insieme con il re, alla grande corte di giustizia che era il Parlamento. La soluzione adottata dalle due Carte sopra ricordate fu poi modificata dalla Costituzione del 1830, nella quale si eliminò la Camera dei Pari e si attribuì invece al re l'autorità di nominare una Camera, il Senato di nomina regia, lasciando elettiva la Camera dei deputati. Peraltro il diritto al voto fu regolato da una legge elettorale che limitava la partecipazione e che consentiva solo ai ceti più elevati l'esercizio del diritto elettorale attivo e passivo: un modo, questo, per incanalare la partecipazione popolare entro binari ben precisi.

Il modello della Carta del 1830 è il modello della nostra Costituzione, dello Statuto albertino, che è rimasto in vigore fino al 1946.

Un modello in qualche modo diverso emerge quando la forma monarchica comincia a essere messa in discussione. Il primo caso di Carta costituzionale repubblicana è quella del 1848, della Seconda Repubblica francese. Si tratta di un testo particolarmente interessante, non tanto studiato (ricordo soprattutto un lavoro di Craveri in anni recenti), ma è interessante anche perché presenta una disciplina del rapporto tra poteri, che non appare secondario analizzare nel momento in cui la Bicamerale ha avanzato il progetto di forma di governo semipresidenziale. Voglio premettere che la Costituzione francese del 1848 nacque come prodotto della rivolta contro la Costituzione del 1830. Il movimento rivoluzionario del 1848, che iniziò a Parigi, colpì tutti i regni restaurati. Ma mentre in altri Paesi, come negli Stati italiani, i liberali presero come modello per le loro Costituzioni quella francese del 1830, in Francia proprio questa Costituzione veniva abolita. La Costituzione francese del 1848 riportava come protagonista il popolo, introducendo il suffragio universale. Però, mentre le Costituzioni della rivoluzione francese avevano separato rigidamente i tre poteri, la Costituzione della Seconda Repubblica non accolse una netta separazione. Il popolo eleggeva direttamente il Presidente della Repubblica e l'Assemblea Na-

zionale. Il Presidente disponeva di un governo che, a sua volta, era responsabile nei confronti dell'Assemblea Nazionale. Ne derivava un sistema poco funzionale, perché il Presidente della Repubblica, essendo eletto con plebiscito, si sentiva direttamente investito dal popolo e non aveva alcuna volontà di essere soltanto un garante del rapporto tra legislativo ed esecutivo. E questo è un punto delicato che ci riporta al progetto dei nostri bicameralisti, i quali prevedono un potere limitato al Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo, a suffragio universale, quindi con plebiscito. L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato Presidenti della Repubblica i quali hanno utilizzato largamente i poteri riconosciuti loro da una Costituzione che affida al Capo dello Stato compiti di garanzia. Un Presidente della Repubblica che avesse dalla sua parte l'elezione plebiscitaria del popolo si sentirebbe certamente legittimato a «sforzare» al massimo tutti i poteri che gli vengono riconosciuti. La storia dovrebbe insegnarci che o si fa un Presidente di garanzia, il quale non è eletto direttamente dal popolo, oppure si fa un Presidente che comanda, che governa e che ha la guida effettiva dell'esecutivo, come nel caso del Presidente degli Stati Uniti d'America. Questa soluzione italiana mi pare veramente foriera di mille instabilità politiche. Lo sbocco francese di questo modello fu la nascita del Secondo Impero e cioè di un Presidente della Repubblica, eletto direttamente dal popolo, che diventò imperatore dei Francesi e rimase al potere per vent'anni. Quando cadde, nel 1870, la Francia provò a darsi non una Costituzione in testo unico, ma una serie di leggi costituzionali, le quali crearono un quadro che in qualche modo disciplinava una Repubblica nella quale il potere del Capo dello Stato era diventato un potere di garanzia. Cos'era successo? Era successo che le monarchie cosiddette pure, costituzionali, quelle in cui il monarca aveva la pienezza del potere e soltanto alcuni limiti sul piano della produzione legislativa, si erano convertite in monarchie parlamentari con un potere esecutivo di fatto assunto dal governo, il quale riceveva la sua legittimazione dalla prerogativa regia in ordine all'esecutivo, ma che poi doveva essere responsabile della sua azione nei confronti del Parlamento.

Questa evoluzione, che in qualche modo risente della situazione generale, in primo luogo di quella inglese, è conosciuta anche dall'Italia. La Francia finì per adottare un sistema repubblicano diverso sia da quello della rivoluzione francese, sia da quello della Seconda Repubblica, cioè una Repubblica in cui il Presidente finiva per essere un Presidente di garanzia, che dava l'incarico al governo e il governo aveva poi la responsabilità nei confronti del Parlamento.

Questi sono alcuni dei modelli dell'Ottocento relativi alla nascita di una struttura statale che rivendica per sé l'unicità del potere, la sovranità, che quindi esclude ogni ente intermedio tra il cittadino e lo Stato. Più complesso è il caso dell'Impero germanico, la cui forma di governo non ebbe, comunque, influenza sull'evoluzione istituzionale italiana.