

Istituto trentino di cultura

Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento

Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient

Contributi/Beiträge 13

I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività della
Società editrice il Mulino
possono consultare il sito:

www.mulino.it

Parlamento e Costituzione
nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi

Parlament und Verfassung
in den konstitutionellen
Verfassungssystemen Europas

a cura di/hrsg. von
Anna Gianna Manca - Luigi Lacchè



Società editrice il Mulino
Bologna



Duncker & Humblot
Berlin

Centro per gli studi storici italo-germanici in Trento

Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi / Parlament und Verfassung in den europäischen konstitutionellen Verfassungssystemen des 19. Jahrhunderts

Trento, 30 novembre - 2 dicembre 2000

PARLAMENTO

e costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi = Parlament und Verfassung in den Europas konstitutionellen Verfassungssystemen / a cura di = hrsg. von Anna Gianna Manca, Luigi Lacchè. - Bologna : Il mulino ; Berlin : Duncker & Humblot, 2003. - 467 p. ; 24 cm. - (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Contributi = Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient. Beiträge ; 13)

Atti del convegno tenuto a Trento nei giorni 30 novembre - 2 dicembre 2000. - Nell'occh. : Istituto trentino di cultura.

ISBN 88-15-09602-7 - ISBN 3-428-11278-4

1. Parlamenti - Diritto costituzionale - Europa - Sec.XIX - Congressi - Trento - 2000 2. Costituzionalismo - Europa - Sec. XIX - Congressi - Trento - 2000 I. Manca, Anna Gianna II. Lacchè, Luigi

342.405

Scheda a cura della Biblioteca ITC

Composizione e impaginazione a cura dell'Ufficio Editoria ITC

ISBN 88-15-09602-7

ISBN 3-424-11278-4

Copyright © 2003 by Società editrice il Mulino, Bologna. In Kommission bei Duncker & Humblot, Berlin. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

Sommario/Inhalt

Introduzione, di <i>Anna Gianna Manca</i>	p. 7
Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Entwicklung des österreichischen Verfassungsstaats 1848-1918, von <i>Gerald Stourzh</i>	29
La garanzia della Costituzione. Riflessioni sul caso francese, di <i>Luigi Lacchè</i>	49
Die Bewegung im labilen Dualismus des Konstitutionalismus in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen einer Entwicklung zugunsten des Parlaments, von <i>Rainer Wahl</i>	95
Un Parlamento introvabile? Sulle tracce del sistema rappresentativo sardo-italiano in regime statutario 1848-1915, di <i>Roberto Martucci</i>	127
La protection de la Constitution. Réflexions au départ du cas belge, par <i>Francis Delpérée</i>	175
Del control de los hombres al control de las leyes: Parlamento y Constitución en España (1810-1931), por <i>Marta Lorente Sariñena</i>	187
Zwischen Vision und Revision. Parlament und Verfassung im Kurfürstentum Hessen 1831-1866, von <i>Ewald Grothe</i>	213
Una questione mal posta a proposito del regime statutario: le prerogative regie in campo legislativo, di <i>Paolo Colombo</i>	237
La Costituzione 'al di sopra' o 'a disposizione' del legislatore? Difesa, attuazione e revisione costituzionale in Prussia, di <i>Anna Gianna Manca</i>	255
Das Vereinsgesetz: Ein Ausführungsgesetz zur cisleithanischen Verfassungsordnung von 1867?, von <i>Peter Urbanitsch</i>	335

Constitution et Parlement sous la Troisième République, par <i>Odile Rudelle</i>	p. 357
L'esperienza parlamentare di Westminster. Tradizione, riforme e supremazia del legislativo nella Gran Bretagna liberale, di <i>Alessandro Torre</i>	371
Lo Statuto albertino: una Costituzione «flessibile»? di <i>Francesco Soddu</i>	425
Verfassung, Parlament und Justiz im Königreich Sachsen 1850-1900, von <i>Frank Theisen</i>	435

Introduzione

di Anna Gianna Manca

I.

Il convegno internazionale di cui si pubblicano qui gli Atti, organizzato dal Centro per gli studi storici italo-germanici dal 30 novembre al 2 dicembre 2000 e coordinato da Luigi Lacchè (Macerata) e da chi scrive, si proponeva di riprendere in modo organico alcuni nodi problematici rimasti necessariamente sullo sfondo durante i lavori del precedente convegno organizzato dall'ITC-isig all'interno del progetto «Il costituzionalismo europeo ottocentesco»¹.

In quell'occasione, l'interrogativo-guida dei lavori era stato, molto sinteticamente, il nesso «costituzionalizzazione – parlamentarizzazione», ci si era cioè soffermati a riflettere sulla misura in cui l'introduzione di un sistema costituzionale di governo avesse portato anche alla parlamentarizzazione del sistema politico, o perlomeno ad una 'naturalizzazione' dell'istituzione parlamentare nella realtà e nella dinamica politico-istituzionale dei differenti Stati europei di epoca costituzionale. Attraverso il convegno in questione, invece, si è cercato di valutare quale sia stato il ruolo che il parlamento, una volta riunitosi, svolse, poté costituzionalmente svolgere, o, a seconda delle circostanze, si limitò a svolgere, in relazione alla costituzione vigente, e in particolare: a. nell'assicurare il rispetto delle determinazioni della costituzione scritta reclamanti attuazione legislativa (posto che in tutti i regimi monarchico-costituzionali²

¹ Di questo convegno, svoltosi dal 22 al 24 ottobre 1999, sono stati pubblicati gli atti in A.G. MANCA - W. BRAUNEDER (edd), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata* (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento, Contributi/Beiträge, 10), Bologna 2000. Nella presente Introduzione si riprendono e rielaborano anche alcune valutazioni già formulate in *I parlamenti europei di epoca costituzionale. Per un bilancio dei lavori del convegno trentino*, in «Le Carte e la Storia», 2001, 2, pp. 63-72.

² Nel parlare di sistemi monarchico-costituzionali, anziché solo di sistemi costituzionali, si riprende qui la tesi principale del lavoro di M. KIRSCH, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp* –

il parlamento era fattore della legislazione insieme al governo³); b. nel proteggere lo spirito e la lettera della costituzione da eventuali violazioni dell'esecutivo (meno attuale era allora considerata in Europa la minaccia da parte del legislativo); c. nel momento in cui era all'ordine del giorno, esplicitamente o surrettiziamente, la questione della revisione o della modifica del testo costituzionale.

Il convegno si prefiggeva pertanto l'obiettivo di ricostruire, rispetto a singole significative esperienze statali europee, ma accogliendo allo stesso tempo la sfida implicitamente contenuta nella storia costituzionale comparata di mettere in relazione prospettive nazionali e transnazionali⁴, e soprattutto prendendo le distanze da una visione della costituzionalizzazione come atto 'puntuale' e 'volontaristico' per sottolinearne invece il carattere inevitabilmente storico-processuale, le dinamiche politico-costituzionali che caratterizzarono l'attività dei parlamenti nazionali europei in materia di attuazione, difesa e revisione della costituzione.

II.

a. Per quanto riguarda il primo punto, l'attuazione della costituzione, è necessario premettere che sin dall'inizio era presente la consapevolezza

Frankreich im Vergleich, Göttingen 1999, il quale, prendendo le mosse dall'assunto per cui il rapporto di forza tra governo e parlamento deve essere considerato come l'elemento fondamentale e portante dello Stato costituzionale europeo del XIX secolo (p. 20), giunge alla conclusione che l'aspetto caratteristico di tutta la vicenda politico-costituzionale dell'Europa di epoca costituzionale può essere identificato nella struttura «monarchica» del costituzionalismo (pp. 24 e 386 ss.). In questo modo Kirsch, che evidentemente fa ricorso a una concezione «larga» e «funzionale» della monarchia, intesa cioè come «dominio di un singolo» la cui legittimità non necessariamente deve poggiare su regolare elezione o su base dinastica (pp. 45-47 e pp. 387-390), riesce a far rientrare all'interno della definizione di costituzionalismo monarchico anche i periodi di governo giacobino e repubblicano della Francia di epoca costituzionale, la considerazione della quale è peraltro al centro dell'interesse comparatistico dello studioso tedesco.

³ Tra i contributi più importanti a una sintetica ma assai articolata ricostruzione storico-sistematica del ruolo della rappresentanza popolare nella forma di governo monarchico-costituzionale, in particolare quale realizzatasi in Germania, si segnala qui J.-D. KÜHNE, *Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus (1814-1918)*, in H.-P. SCHNEIDER - W. ZEH (edd), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Berlin - New York 1989, pp. 49-100.

⁴ Cfr. a questo proposito M. VEC, *Vergleichende Verfassungsgeschichte. Historiographische Perspektiven*, in «Rechtshistorisches Journal», 20, 2001, pp. 90-108 e la relativa bibliografia ivi riportata.

che lo studio del rapporto tra testo costituzionale e sua attuazione legislativa concreta implicava necessariamente un accertamento puntuale, da condurre direttamente sul testo costituzionale, del più o meno spiccato carattere politico-programmatico del suo impianto.

Le cosiddette *konstitutionelle Verfassungen* non rispondevano infatti, ancor meno delle costituzioni europee dell'ultima generazione, ad ogni domanda sulla concreta organizzazione istituzionale e sul quotidiano funzionamento dello Stato, né regolavano nei minimi particolari la condizione del cittadino nella società e nello Stato e in particolare i suoi diritti di libertà. L'epoca costituzionale ci pone più spesso e forse immancabilmente di fronte a costituzioni indubitabilmente rappresentative ma nondimeno generalmente incapaci, sia di annullare d'un colpo tutte le istituzioni dello Stato assolutistico-per ceti e di erigerne immediatamente di nuove secondo più moderni principi univocamente costituzional-rappresentativi, sia di abolire senza residui i privilegi feudal-cetuali e le condizioni di soggezione personali esistenti, instaurando così irrevocabilmente un moderno Stato costituzionale di diritto, almeno da un punto di vista giuridico-formale.

Tutt'altro che rare furono così le costituzioni che in molti punti si 'limitarono' sia ad enunciare i 'grandi principi' che avrebbero dovuto orientare la vita politica, sociale ed economica di uno Stato, sia ad annunciare le leggi di riforma che il legislatore avrebbe dovuto emanare per dare corpo e gambe allo 'spirito' della costituzione, indicando in questo modo anche contemporaneamente quelle materie costituzionali la cui regolazione avrebbe potuto e dovuto avvenire solo lungo la via della legislazione, risultare cioè dalla collaborazione fattiva tra parlamento e governo. Contemporaneamente, questo particolare carattere 'politico-programmatico' delle carte costituzionali, trovava immediata corrispondenza in una caratteristica della legislazione di epoca costituzionale, la cui novità è stata opportunamente sottolineata da Rolf Grawert: «Dall'entrata in vigore delle costituzioni scritte le leggi fanno riferimento in modo particolare a incarichi di regolazione normativa ricevuti dalla costituzione ed alla costituzionalità del loro stesso venire in essere. È evidente – conclude Grawert – lo sforzo della legislazione di tenere la costituzione come sua base e limite»⁵.

⁵ Cfr. R. GRAWERT, *Gesetzgebung im Wirkungszusammenhang konstitutioneller Regierung*, in *Gesetzgebung als Faktor der Staatsentwicklung* (Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar am 21./22. März 1983, Beiheft zu «Der Staat», 7), Berlin 1984, pp. 113-160, qui p. 115.

A ben vedere, una costituzione che si identificasse con la totalità dell'ordinamento giuridico e penetrasse in ogni più remoto anfratto della vita politica, sociale ed economica di uno Stato, se da un lato avrebbe costituito una contraddizione in termini e una pretesa assurda (essa non può evidentemente avere la stessa concretezza di una legge o di un regolamento attuativo), dall'altro avrebbe anche svuotato di significato e privato di dignità e libertà, l'istituzione per eccellenza delle nuove 'costituzioni costituzionali', la rappresentanza popolare.

Qualunque ne sia stato però il motivo, più o meno intrinseco, le nuove costituzioni si presentavano non di rado e in numerosi punti come dei veri e propri programmi politici, dato che molte di esse prospettavano, annunciavano, o 'promettevano' per il futuro l'emanazione di leggi organiche, leggi cioè di valenza costituzionale aventi lo scopo di completare l'impianto 'di cornice'⁶, e quindi necessariamente incompiuto e lacunoso, della costituzione; o, più concretamente, lo scopo a volte di dare concreta attuazione all'affermazione dei diritti di libertà dell'individuo, a volte di sostituire o riformare in senso costituzional-rappresentativo le istituzioni ancora ipotecate dal vecchio Stato assolutistico-per ceti. Le nuove costituzioni scritte, proprio perché e nella misura in cui contenevano dei veri e propri «programmi legislativi»⁷, furono in grado di mobilitare o di radunare attorno a sé importanti movimenti politici, di segno più o meno

⁶ Sulla costituzione come «cornice», più come *Rahmenordnung* («ordinamento di cornice per il rapporto tra stato e cittadino e per l'istituzione, la definizione delle competenze e la sovraordinazione dei massimi organi statali») che come *Grundordnung* della collettività (costituzione «che già contiene in sé, in nuce, l'ordinamento giuridico, così che questo non viene conformato primariamente e del tutto liberamente dal legislatore, ma viene da esso concretizzato secondo il contenuto di valore fondamentale della costituzione»), cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Die Eigenart des Staatsrechts und der Staatsrechtswissenschaft*, in E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt a.M. 1991 (originariamente in N. ACHTERBERG - W. KRAWIETZ - D. WYDUCKEL [edd], *Recht und Staat im sozialen Wandel. Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 80. Geburtstag*, Berlin 1983), pp. 11-28, in particolare p. 17 e *passim*, e inoltre, dello stesso autore, *Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik*, *ibidem*, pp. 53-89, in particolare pp. 58 e 86-87. Per un commento ampio e profondo delle posizioni di Böckenförde si rinvia a M. FIORAVANTI, *Quale futuro per la 'costituzione'?*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 21, 1992, pp. 623-637, in particolare pp. 629-630 e 635; cfr. inoltre J. ISENSEE, *Verfassungsrecht als «politisches Recht»*, in J. ISENSEE - P. KIRCHHOF (edd), *Handbuch des Staatsrechts, VII: Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen*, Heidelberg 1992, pp. 103-163, in particolare pp. 128 s.

⁷ Sui «Gesetzgebungsprogramme» contenuti nelle nuove 'costituzioni costituzionali' si veda R. GRAWERT, *Gesetzgebung im Wirkungszusammenhang*, cit., p. 125.

spiccatamente liberale, con l'obiettivo di dare attuazione al programma politico da esse espresso e di difenderlo da coloro che mostravano di volerne contrastare lo spirito e la lettera.

Certo, lo studio del rapporto tra testo costituzionale e sua attuazione legislativa concreta implica una valutazione attenta e competente di tutta o di gran parte della produzione legislativa del parlamento di epoca costituzionale. A condurre in porto un'impresa di questo tipo, è però evidente, molto difficilmente poteva riuscire il singolo studioso, anzitutto in considerazione della scarsità di lavori preparatori compiuti nella prospettiva e con l'obiettivo appena detti per l'intera epoca costituzionale dei singoli stati nazionali nonché per i differenti settori della legislazione⁸. Oltre a ciò era chiaro sin dall'inizio che non tutti i casi nazionali che si intendevano considerare si sarebbero prestati, per così dire, 'naturalmente' ad essere sottoposti a un simile vaglio, visto che non sempre o non tutta la legislazione di epoca costituzionale si presentava, evidentemente, come attuazione della costituzione.

Ciononostante, è sembrato interessante proporre di soffermarsi a riflettere sul carattere 'politico-programmatico' delle costituzioni costituzionali ottocentesche, con una sostanziale retrodatazione storica da un lato, e una valorizzazione positiva dall'altro, del campo semantico di riferimento dell'aggettivo 'programmatico', in particolare rispetto all'uso generalmente fattone dai costituzionalisti novecenteschi; troppo spesso questi ultimi infatti o hanno contrapposto il carattere programmatico delle costituzioni novecentesche (particolarmente di quelle che portavano ad affermazione l'ideale dello Stato sociale oltre che dello Stato di diritto) a quello presunto 'solo' organizzativo di quelle ottocentesche⁹, o, ancora più spesso, hanno inteso come disvalore il carattere politico-programmatico delle costituzioni ottocentesche nel momento in cui lo

⁸ Si veda a questo proposito B. DÖLEMEYER, *Bericht über Editionen und Neuausgaben von Gesetzgebungsmaterialien des 19. und 20. Jahrhunderts*, in «Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte», 8, 1986, 1-2, pp. 54-65.

⁹ Sulla «natura prevalentemente organizzatoria» delle costituzioni liberali ottocentesche (p. 875), costituzioni che sono da definirsi come «costituzioni statali», in quanto presuppongono uno Stato già esistente, si occupano «solo delle articolazioni dello Stato, della loro organizzazione e dei limiti alla loro azione», lasciando però «fuori la politica» (pp. 872-873), in contrapposizione alle «costituzioni politiche» novecentesche, che si occupano anche della società e hanno reimmesso in circolo il potere costituente (pp. 876-877), cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione e politica: bilancio di fine secolo*, in M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano 2001, tomo II, pp. 871-888.

hanno visto in contrapposizione con il carattere precettivo, rivolto cioè non solo al legislatore ma anche alle corti, di quelle novecentesche dell'ultima generazione¹⁰.

Attraverso una tale riflessione infatti si ha la possibilità, da un lato, di mettere in evidenza quanto differenti potessero essere tra di loro costituzioni che pure la tradizionale storiografia sui modelli costituzionali ha generalmente considerato come appartenenti al medesimo ceppo (ad esempio il nostro Statuto e la costituzione prussiana del 1850), e, dall'altro, ciò che è ancora più importante, di verificare se effettivamente sia nonostante tutto riscontrabile una affinità, proprio dal punto di vista del loro carattere politico-programmatico, tra molte costituzioni del XIX secolo e le nostre attualmente vigenti, solitamente risalenti alla metà del XX secolo. Quest'ultima percezione è peraltro andata diventando sempre più netta quanto più storicamente documentabile appariva, con il nuovo consolidarsi negli ultimi decenni degli studi storico-costituzionali, la forte risalenza ottocentesca dei termini discorsivi in cui spesso a partire dal secondo dopoguerra si sono mossi e ancora oggi si muovono i dibattiti politico-giuridici sulle costituzioni, in particolare quelli sul carattere di

¹⁰ Da ultimo tuttavia non sono mancate le voci di chi, immettendo nuovi elementi di riflessione nelle linee tradizionali della scienza giuscostituzionalistica e storico-costituzionale, ammette che anche nelle costituzioni attualmente vigenti, e quindi non solo in quelle ottocentesche, possono incontrarsi «disposizioni meramente programmatiche e non immediatamente precettive, ... disposizioni che si rivolgono non direttamente alle corti e ai cittadini, ma al legislativo, affinché in futuro adottati leggi conformi al principio costituzionale, [e] che restano però, fino all'emanazione di tali leggi, sostanzialmente lettera morta» (cfr. P.G. MONATERI, *La circolazione dei modelli giuridici e le sue conseguenze per l'Unione Europea*, in A.M. PETRONI [ed], *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna 2001, pp. 87-122, qui p. 109); in questo modo si apre infatti un importante varco alla possibilità di non continuare ad ignorare importanti punti in comune nella configurazione normativa delle costituzioni ottocentesche e di quelle novecentesche. Contro la contrapposizione di principio (e quindi anche storica) tra norme programmatiche e norme precettive si pronunciò già C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano 1962, pp. 139-231, qui p. 172: «Deve quindi escludersi che vi siano norme 'direttive' o meramente 'programmatiche' sfornite di valore giuridico per il fatto che non se ne possa enucleare alcun precetto concreto, e ciò perché ogni statuizione inserita nel testo costituzionale entra a comporre il sistema positivo e non può non influenzarlo, almeno in quanto concorre a fornire criteri per la sua interpretazione». Proseguiva inoltre Mortati, con un'argomentazione molto interessante per il discorso qui profilato sull'ancoraggio del carattere politico-programmatico di una costituzione a 'promesse' di leggi future, affermando: «Tanto meno esatto sarebbe poi contestare l'efficacia vincolante di norme le quali, pur riconoscendo in modo esplicito e preciso un determinato diritto, rinviano ad una legge futura la determinazione dei limiti al loro esercizio, o di una loro disciplina meglio specificata» (*ibidem*).

norma giuridica vincolante delle disposizioni costituzionali più spiccatamente (politico-)programmatiche¹¹ e sulla loro traduzione in pratica, più o meno mancata e più o meno tardiva¹². Chi si soffermasse sul disincanto che trapela dall'analisi di Costantino Mortati degli anni Sessanta sullo stato di attuazione della costituzione italiana del 1948 a distanza di molti anni dalla sua entrata in vigore¹³, senza fatica vi ritroverà l'eco, ad esempio, degli accorati appelli dei liberali prussiani ottocenteschi a dare attuazione alle 'promesse' di legge contenute nella costituzione del 1850, per citare due costituzioni che pure, a prima vista, sembrerebbero non avere mai avuto nulla in comune, oltre che appartenere a generazioni costituzionali differenti.

Comprensibilmente arduo è dunque il compito che attende lo studioso che voglia mettere a fuoco la natura del rapporto che storicamente si instaurò, sotto la vigenza delle costituzioni ottocentesche, quando cioè la attuazione delle costituzioni a differenza che nel Novecento spettava unicamente al parlamento¹⁴, tra l'affermazione di principi e la formu-

¹¹ Gli esempi dalla dottrina giuspubblicistica otto e novecentesca che si potrebbero fare a questo riguardo sono numerosissimi: basti qui ricordare il dibattito svoltosi in Italia nel periodo successivo all'entrata in vigore della costituzione repubblicana «circa l'idoneità delle disposizioni a carattere programmatico ad esercitare effetti giuridici immediati», dibattito poi risolto da una famosa sentenza della Corte costituzionale (cfr. A. PIZZORUSSO, *Costituzioni liberali e democratiche*, in *Storia d'Europa*, 4: B. BONGIOVANNI - G.C. JOCTEAU - N. TRANFAGLIA [edd], *La dimensione continentale*, Firenze 1981, pp. 1511-1528, in particolare p. 1523).

¹² Cfr. a questo proposito, rappresentativo per tante altre possibili e più risalenti citazioni bibliografiche, il lavoro di P. GROSSI sulla costituzione italiana del 1948, *Attuazione ed inattuazione della Costituzione*, Milano 2002.

¹³ Cfr. il § 64: «Vicende del procedimento di attuazione della Costituzione» del lavoro di C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, cit., pp. 229-231.

¹⁴ Con le costituzioni emanate nel secondo dopoguerra del XX secolo all'attuazione delle carte costituzionali parteciperanno attivamente infatti anche le corti costituzionali, spesso invadendo peraltro un ambito precedentemente di competenza esclusiva del legislativo; cfr. a questo proposito, tra gli altri, A. RUGGERI - G. SILVESTRI, *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano 2000, ma soprattutto, per un utilissimo inquadramento storico-costituzionale della problematica, M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna 1998, pp. 17, 19-20, 36, 103, 107-108. Su «Parlamento e attuazione costituzionale» cfr. S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (ed), con la collaborazione di F. Piazza, *Il Parlamento (Storia d'Italia. Annali 17)*, Torino 2001, pp. 385-418, in particolare pp. 397-398, ma anche P. FRANCESCHI - G. ZAGREBELSKY, *Il colegislatore e il Parlamento*, in «Quaderni costituzionali», 1981, 1, pp. 162 ss.

lazione di direttive politiche nel testo costituzionale da un lato e la loro attuazione/traduzione legislativa dall'altro. Relativamente meno impegnativa ma forse più problematica e rischiosa poteva rivelarsi la scelta di indagare sugli altri due nodi posti al centro della riflessione. Soffermiamoci brevemente sul secondo.

b. L'intento di definire puntualmente e circoscrivere il ruolo del parlamento nella difesa del testo e/o dello spirito della costituzione da attacchi sferrati più o meno apertamente dagli organi dell'esecutivo, poteva essere immediatamente criticato per la rilevanza conferita ad una questione che certo poteva apparire di spessore storico trascurabile, se non addirittura inconsistente, soprattutto se affrontata nella consapevolezza che in quasi tutte le realtà nazionali di epoca costituzionale, o perlomeno nella loro stragrande maggioranza, l'istituzione parlamentare non giunse mai a esercitare appieno quella funzione di controllo dell'esecutivo e di ispezione della sua attività che pure gli era intrinsecamente connaturata.

Nella migliore delle ipotesi l'accoglimento della sfida insita nel voler affrontare questo tema rischiava di doversi limitare all'evidenziazione di circostanze assolutamente eccezionali che, a ben vedere, al massimo potevano essere utili solo a confermare la regola della generale impotenza del parlamento nei confronti degli attentati alla costituzione impunemente sferrati dal polo monarchico-governativo. Nella peggiore delle ipotesi, invece, particolarmente qualora si desse per scontata in partenza la scarsa rilevanza euristica complessiva dell'enumerazione delle circostanze eccezionali di cui si è appena detto, e ci si arrendesse all'affermazione secondo cui il parlamento, in materia di controllo dell'esecutivo, poté giocare sempre e solo un ruolo negativo vista anche l'insufficienza e/o la 'imperfezione' dei poteri costituzionalmente assegnatigli in materia, la ricerca rischiava di non riuscire nemmeno a decollare per l'indefinitezza e l'inconsistenza dell'oggetto.

In questo secondo caso allo studioso, che pure avesse compreso e accettato che «il controllo giurisdizionale della costituzionalità della [norma] non è necessariamente la sola forma possibile di garanzia della costituzione»¹⁵, non rimaneva altra strada se non quella di ripiegare, a partire

¹⁵ Cfr. D. ROUSSEAU, *La garantie de la Constitution*, in J.-P. CLÉMENT - L. JAUME - M. VERPEAUX (edd), *Liberté, libéraux et constitutions* (Association Française des Constitutionnalistes et Maison de Châteaubriand, Colloque de la Vallée-Aux-Loups, 23 septembre 1994), Paris 1997, pp. 97-105, qui p. 97, dove però si parla in realtà di costituzionalità della «legge» anziché della norma.

dagli ormai datati studi storico-giuridici comparati intorno al tema del controllo (politico o giuridico) di costituzionalità delle norme, su una ricerca intorno alle 'origini' nell'Ottocento europeo dell'istituto, però tipicamente novecentesco, del controllo di costituzionalità delle leggi, sorvolando in questo modo sulla considerazione, su cui ha invece richiamato giustamente la massima attenzione Regina Ogorek, che «tra il problema iniziale del controllo delle ordinanze regie e la questione discussa solo molto più tardi delle leggi parlamentari, non c'è alcuna continuità problematica»¹⁶. Infatti, se parlare di 'origini' ottocentesche del controllo di costituzionalità è assai problematico, anzitutto in considerazione del fatto che i sistemi costituzionali ottocenteschi, eminentemente dualistici e altamente conflittuali, strutturalmente non potevano tollerare e di fatto generalmente non ammisero la presenza di un controllo di costituzionalità affidato a un organo costituzionale arbitrale terzo, indipendente dagli altri organi statali¹⁷ (tanto è vero che del tutto eccezionale fu in epoca costituzionale, e non solo in Francia, il caso che l'autorità giudiziaria si spingesse ad esercitare un controllo di costituzionalità su atti dell'esecutivo presunti incostituzionali¹⁸), non meno foriero di confusione è parlare per l'Ottocento di controllo di costituzionalità delle norme senza aver prima chiarito due questioni preliminari. In primo luogo, a proposito dell'uso del termine 'norma', che metodologicamente non si può, come già detto, non distinguere precisamente tra leggi e ordinanze¹⁹; in secondo luogo,

¹⁶ Cfr. R. OGOREK, *Richterliche Normenkontrolle im 19. Jahrhundert: Zur Rekonstruktion einer Streitfrage*, in «Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte», 11, 1989, 1/2, pp. 12-38, qui p. 38, dove l'autrice prosegue: «Se nel primo caso si trattava infatti di assicurare la partecipazione dei ceti al processo di creazione statale delle norme, nel controllo delle leggi oggetto di quel controllo doveva essere il risultato dell'esercizio di quei diritti di partecipazione».

¹⁷ La storia ha peraltro dimostrato come l'affermazione del controllo di costituzionalità abbia incontrato forti resistenze non solo in quei sistemi costituzionali dove pure si esaltava il primato del parlamento come luogo della sovranità democratica (tipico il caso della Francia costituzionale) ma anche nei maturi sistemi parlamentari di governo, visto che ciò implicava la subordinazione al diritto superiore della costituzione anche della legge espressione della volontà parlamentare (cfr. E. GROSSO, *Parlamento e Corte costituzionale*, in L. VIOLANTE (ed), *Il Parlamento*, cit., pp. 443-483, qui p. 443, n. 1 e inoltre pp. 446 ss.).

¹⁸ Cfr. a questo proposito, per il caso italiano, M. BIGNAMI, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Milano 1997, pp. 27 e passim.

¹⁹ Dell'assenza nella trattazione di una distinzione metodologica precisa e costante tra controllo di costituzionalità degli atti dell'esecutivo e controllo di costituzionalità degli atti del legislativo risente anche il lavoro di J. LUTHER, *Idee e storie di giustizia costituzio-*

a proposito dell'uso del termine di 'costituzionalità', che solitamente il controllo avveniva non sulla base degli enunciati materiali della costituzione ma facendo riferimento ad essa in quanto «fonte che disciplina la produzione della legge»²⁰.

c. Tendenza prevalente della storiografia giuridico-costituzionale odierna, sotto l'influsso del paradigma del positivismo giuridico che è stato dominante per tutto il Novecento²¹, sembra essere quella di considerare più avanzate e tecnicamente più perfette le carte costituzionali che esplicitamente hanno previsto la possibilità di una loro revisione giuridico-formale e che quindi, a tutela della loro 'rigidità', hanno definito, sia il potere costituzionale competente a procedere alla loro revisione (solitamente il legislativo e in esso il parlamento), sia procedimenti aggravati di revisione costituzionale (di solito almeno due votazioni parlamentari distanziate nel tempo e/o una maggioranza qualificata dei membri del parlamento, a cui poteva anche aggiungersi la richiesta di un quorum speciale dei presenti al momento della votazione).

Proprio l'osservanza di queste condizioni nel processo di revisione/modifica della costituzione avrebbe assicurato il mantenimento della distinzione e della sovraordinazione gerarchica della costituzione e delle leggi costituzionali, prodotto entrambe del potere costituente e del suo riattualizzarsi, rispetto alle leggi ordinarie, prodotto invece della normale attività di legislazione regolata dalla costituzione; assicurando in tal modo giuridicamente quel primato della costituzione sulla legislazione ordinaria che era stato posto dai padri del moderno Stato costituzionale di diritto come criterio fondamentale del diritto pubblico di epoca costituzionale, anche se altra cosa era evidentemente riuscire a garantire quel primato in modo effettivo e concreto.

Di contro a un'impostazione storico-giuridica classica di questo tipo urge tuttavia riportare in primo piano un duplice ordine di considerazioni. Anzitutto bisogna infatti prendere definitivamente atto del fatto che la

nale nell'Ottocento, Torino 1990, il quale, anche esplicitamente, dice di voler trattare del «sindacato diffuso sulla costituzionalità delle leggi nell'Ottocento» (p. 121), nonostante che subito dopo si affretti a precisare che «Il passo dal controllo delle ordinanze reali al controllo della legge parlamentare era ... tanto lungo quanto il passo da un controllo sui vizi di forma e di competenza ad un controllo sui vizi sostanziali della legge» (p. 124).

²⁰ Così *ibidem*, p. 122.

²¹ Cfr. P.G. MONATERI, *La circolazione dei modelli giuridici*, cit., p. 87.

revisione di una costituzione cosiddetta rigida, per quanto ineccepibile dal punto di vista giuridico-formale, non sempre è stata sinonimo di una revisione rispettosa dello spirito della costituzione vigente, e che il coinvolgimento del parlamento nel processo di revisione e/o modifica non necessariamente ha rappresentato storicamente una garanzia in questo senso. In secondo luogo, la storia costituzionale comparata è in grado di insegnarci come sia tutt'altro che scontato che le costituzioni che tacevano sulla loro modificabilità, suggerendo così l'idea della loro immutabilità da parte del legislativo e in particolare del parlamento (ad esempio lo Statuto albertino e le costituzioni francesi del 1814 e 1830), si siano poi effettivamente, materialmente e/o formalmente, mantenute immutate, o anche abbiano tutte assecondato, quando si siano materialmente anche se non formalmente evolute, una linea di sviluppo univocamente antiparlamentare.

Insomma, se è vero che solo nelle moderne costituzioni ottocentesche si deve ritrovare anche l'ora zero delle moderne rappresentanze elettive, non altrettanto vero è che da quel momento in poi il rapporto tra parlamento e costituzione sia andato progressivamente rafforzandosi o che parlamento e costituzione furono sempre l'uno all'altro complementari o reciprocamente funzionali. Come ancora oggi si verifica assai spesso, non mancarono certo anche in epoca costituzionale i periodi in cui l'attività del parlamento si dispiegò nella più totale indifferenza verso il dettato della costituzione, verso i suoi enunciati più spiccatamente politico-programmatici e talvolta anche con intento esplicitamente offensivo della sua lettera oltre che del suo spirito. E purtroppo, il fatto che, nell'Europa che va progressivamente organizzandosi anche politicamente, a promuovere la redazione di una Costituzione europea sia stato ancora una volta proprio il parlamento (europeo) come nuovo potere costituente sovranazionale (dopo che il Consiglio europeo aveva promosso la redazione di una «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» poi varata nel dicembre 2000), se non necessariamente deve essere interpretato come atto fondativo e fondante di un «nuovo» modello costituzionale²², altrettanto meno necessariamente autorizza ad 'immagi-

²² Nella possibilità di pensare a «una 'costituzione europea' ... prescindendo dalla esistenza di un qualche 'Stato' europeo» (p. 51), dato che «non abbiamo all'orizzonte né una nazione europea ed il suo corrispondente Stato, né alcun potere costituente europeo, alcun popolo europeo capace di esprimersi in senso costituente» (p. 50), a una costituzione europea che «non appartiene alla famiglia delle costituzioni liberali e democratiche degli ultimi due secoli» e che mette in mora la tradizionale «immedesimazione storica tra Stato e costituzione» (p. 52) dando vita a un 'nuovo' modello costituzionale (p. 26),

nare' nel costruendo futuro di questo modello un rapporto di maggiore complicità tra parlamento e costituzione.

III.

Non particolarmente esaltante, né dal punto di vista dell'imporsi della soggettività autonoma del parlamento nell'esplicazione della sua funzione di controllo dell'esecutivo, né dal punto di vista della vitalità della forza politica e normativa della costituzione, appare il rapporto parlamento-costituzione sotto la vigenza dello Statuto albertino e in particolare durante la monarchia liberale in Italia. Alla «debolezza complessiva del parlamento nell'assetto dei poteri pubblici», messa in evidenza in particolare da Roberto Martucci e che certo fu il riflesso non da ultimo, come argomentato da Paolo Colombo, della determinazione della Corona a non rinunciare a mettere in campo alcune attribuzioni/prerogative che gli consentivano di «intervenire pesantemente» sul processo di confezionamento delle leggi (potere monarchico di iniziativa, sanzione e promulgazione delle leggi), si sommò infatti la «naturale debolezza dello Statuto» che, pur non avendo previsto e regolato le condizioni della sua stessa modifica/riforma (cfr. il contributo di Francesco Soddu in questo volume), fu di fatto in più punti tacitamente modificato da leggi ordinarie e vide alcune sue riserve di legge 'sciolte' attraverso lo strumento della delega legislativa, senza cioè il concorso attivo e costante del parlamento.

La incontestabile laconicità dello Statuto depone evidentemente nel senso di un carattere tutt'altro che politico-programmatico. Di attuazione delle determinazioni politico-programmatiche è così molto difficile parlare in riferimento alla vicenda della carta albertina in epoca liberale; nonostante la presenza in essa di numerosi rinvii alla legge²³, troppo poco si era concesso alla proclamazione di moderni principi organizzativi o all'enunciazione di direttive politico-programmatiche per il futuro. La carta statutaria anche troppo agevolmente può essere annoverata tra quelle costituzioni che, come ebbe a dire il giuspubblicista Friedrich Julius Stahl, rappresentavano per chi le aveva concesse il momento finale

credono M. FIORAVANTI - S. MANNONI, *Il «modello costituzionale» europeo: tradizioni e prospettive*, in G. BONACCHI, *Una Costituzione senza Stato*, Bologna 2001, pp. 23-70.

²³ Cfr. a questo proposito S. LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana*, Napoli 1995, in particolare pp. 8-9, 33-35, 52-53.

di uno sviluppo e il punto massimo di compromesso politico, piuttosto che non il momento di avvio di un processo di modernizzazione²⁴. Non è forse casuale se, soprattutto nei primi decenni del Regno, assai poco frequentato dai giuspubblicisti italiani fu il dibattito, molto vivace per contro in altri stati europei in quel medesimo torno di tempo, sul rapporto tra costituzione e legge da un lato, come anche tra quest'ultima e gli altri atti normativi dall'altro, in breve sul rapporto delle fonti del diritto tra di loro, nonostante il vero e proprio dilagare in epoca liberale della decretazione d'urgenza e della concessione all'esecutivo di deleghe legislative su materie di rilevanza indubitabilmente costituzionale.

Per questo suo carattere di 'registrazione di un compromesso', di sanzione giuridica di uno stato dei rapporti tra principe e popolo in linea di principio 'immodificabile', almeno nell'intenzione del sovrano che l'aveva concessa, la lettera dello Statuto può essere accostata più alla carta francese del 1814 che non a quella pure francese del 1830, con cui viene per contro solitamente messa in relazione. Quest'ultima, con tutte le sue promesse di future leggi organiche (artt. 68 e 69), può forse, invece, essere assunta, secondo Luigi Lacchè, a prototipo delle moderne costituzioni ottocentesche politico-programmatiche che, aperte verso il futuro, prendevano le mosse da una perlomeno intenzionale alta valorizzazione dell'istituto chiamato ad attuarle, a fare insomma della carta una «verità», e cioè il parlamento.

Fare della costituzione una verità, nella Francia costituzionale, non significava però solo dare ad essa attuazione legislativa, ma anche assicurarne giudiziariamente, attraverso l'azione della Cassazione e dei tribunali di istanza inferiore, il rispetto dello spirito e/o della lettera in caso di sua violazione da parte di ordinanze o decreti regi. Nel XIX secolo la stessa espressione 'garantire la costituzione' non rinvia solo, a differenza che nel XX, a una garanzia giurisdizionale della costituzione e più precisamente a un controllo giudiziario di costituzionalità delle norme, ma aveva un significato ben più ampio; nel XIX secolo, come argomenta Lacchè, sarebbe in realtà addirittura «fuorviante ricercare una *summa divisio* tra natura giurisdizionale e politica della garanzia costituzionale». E, d'altra parte, non poteva rientrare tra le preoccupazioni di un teorico della costituzione dell'epoca quale Benjamin Constant di «dare una garanzia [giudiziaria] alla garanzia stessa»; com'è noto, peraltro, egli aveva individuato nel monarca, come incarnazione del potere «neutro e moderatore», l'arbitro (politico) nel caso di conflitto tra i poteri pubblici.

²⁴ F.J. STAHL, *Das monarchische Prinzip*, Heidelberg 1845, p. 34.

Se parlare di garanzia giudiziaria della costituzione non rientrava proprio nell'ordine di idee della dottrina costituzionale dell'epoca della Restaurazione, ancor meno proponibile essa divenne durante la Monarchia di luglio, quando un decreto della Cassazione dell'11 maggio 1833 negò espressamente ai giudici il potere di verificare la costituzionalità delle leggi²⁵. Anche durante la Terza Repubblica, al di là dell'ampiezza dei dibattiti avviati in merito dai giuspubblicisti francesi, la questione di garantire giudiziariamente la costituzione non acquistò in nessun modo maggiore attualità; le tre leggi costituzionali del 1875, che vennero a rappresentare la costituzione scritta della Francia, non solo non contenevano, a differenza di tutte le costituzioni francesi precedenti, alcuna Dichiarazione dei diritti e delle libertà del cittadino, rispetto a cui si sarebbero potute avanzare esigenze e richieste di giustiziabilità, ma non avevano nemmeno dedicato alcun articolo al potere giudiziario, né alla sua indipendenza, né alla sua organizzazione²⁶.

Per Odile Rudelle quella del 1875 non può nemmeno essere considerata una costituzione vera e propria («veritable») limitandosi essa, oltre che ad affermare la forma repubblicana dello Stato, a dividere il legislativo in una camera bassa e in una alta. Il parlamento non ebbe bisogno di rinviare alla costituzione nell'emanare le pure numerose e importanti leggi sui diritti di libertà del cittadino che fecero della Terza Repubblica l'«età d'oro delle libertà pubbliche», né ebbe bisogno di violare alcuna sua disposizione al momento di modificarla sostanzialmente con legge costituzionale del 14 agosto 1884, una legge che cambiò radicalmente l'aspetto del Senato disponendo che da allora in poi tutti i senatori sarebbero stati eletti, anche se indirettamente, e non più cooptati a vita come avveniva con i cosiddetti «inamovibili». Solo il basso tasso di sviluppo del sistema dei partiti fece velo all'instaurazione di un sistema politico che certo aveva il legislativo al centro della vita politica ma che però, per essere veramente parlamentare sino in fondo, una volta riformato il

²⁵ Cfr. in merito R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, Paris 1922, tome deuxième, pp. 610-611.

²⁶ Per le due leggi costituzionali del 25 e del 24 febbraio 1875, rispettivamente intitolate «Legge relativa all'organizzazione dei poteri pubblici» e «Legge relativa all'organizzazione del Senato», cui si aggiunse il 16 luglio 1875 la «Legge costituzionale sui rapporti dei poteri pubblici», si veda A. SAITTA (ed), *La costituzione francese del 1875* (Collana di testi e documenti costituzionali promossa dal ministero per la Costituente, 9), Firenze 1946, pp. 55-59, 60-62, 63-67.