



Rivista N°: 2/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 17/04/2020

AUTORE: Angelo Antonio Cervati*

I PRINCIPI COSTITUTIVI DELLA REPUBBLICA ROMANA IN UNA PROSPETTIVA EUROPEA

Sommario: 1. I principi costitutivi della Repubblica romana nel contesto europeo e in quello italiano. - 2. Le vicende costituzionali romane tra storia, testimonianze giuridiche e principi etici. - 3. Le reazioni suscitate in Europa dall'avvio dell'esperienza costituzionale romana. - 4. L'Assemblea costituente, Mazzini e il ruolo delle autonomie municipali. - 5. Lo studio della storia costituzionale italiana in una prospettiva europea.

1. I principi costitutivi della Repubblica romana nel contesto europeo e in quello italiano.

La Repubblica romana del 1849 nasce come un progetto – o un insieme di progetti – di rinnovamento dell'Italia e degli italiani, ma basta solo iniziare la lettura dei testi costitutivi o degli atti dell'Assemblea costituente per scoprire una ricchezza di contenuti politici e giuridici, sia “romani” che nazionali o persino internazionali, tali da sorprendere il giurista o il politico più disincantati. Essa si caratterizza anzitutto per la sua autenticità e per il carattere a volte dirimente delle aspettative che riesce a suscitare tra la gente comune, i giovani e una parte della cultura italiana e europea; alla base della esperienza repubblicana vi è una forte fede in valori etici e umani che trovano riscontro nelle enunciazioni contenute in alcuni atti costitutivi iniziali, come anche nel testo della più tarda Costituzione del 3 luglio 1849. Il giurista o il politico che oggi se ne vogliano occupare non possono fare solo i conti con prospettive tecniche, esegetiche e organizzative né limitarsi a considerare i profili storici locali o territoriali che riguardano la cultura giuridica e sociale dei territori che vanno dal Lazio all'Umbria, all'Emilia Romagna, alle Marche; essi devono anche essere consapevoli della dimensione internazionale che lega la storia delle province romane con quella italiana e europea, mantenendo il maggiore distacco

* Professore emerito di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Roma “La Sapienza”.

possibile dalle prese di posizione dottrinarie, ideologiche o di appartenenza politica, senza rinunciare per questo a una visione comparativa dei rapporti tra Stati e confessioni religiose¹.

Anche la considerazione degli approfondimenti della successiva letteratura storiografica induce a valutare con attenzione i profili etici, giuridici e politici di quella esperienza, tenendo conto della complessità degli avvenimenti più significativi dal punto di vista politico e sociale². La prospettiva costituzionale che almeno inizialmente era sembrata soprattutto romana o italiana suscitò in effetti una crescente partecipazione del popolo, della cultura italiana e di quella europea. Risulta di conseguenza difficile risalire alle diverse componenti culturali, storiche e giuridiche in relazione a un confronto che si segnala per la complessità e vivacità delle rispettive posizioni, anche in relazione all'andamento della guerra e al corso delle vicende internazionali. Molti giovani accorsi a Roma da più parti esprimono sentimenti e visioni del mondo aperte al rinnovamento e alla rigenerazione etica e sociale europea, mentre tra i liberali del tempo si manifestano severe critiche al vecchio mondo conservatore e alle visioni giuridiche e politiche che spesso favorivano il mantenimento di privilegi legati a antiche tradizioni giuridiche³.

La Repubblica romana rappresenta anzitutto un fenomeno di marca italiana, propria di un ambiente in cui la cultura giuridica e politica nazionale dette prova di potenzialità che stupirono una parte d'Europa e fecero sperare in un rinnovamento sociale e istituzionale delle rispettive popolazioni. La riflessione degli intellettuali italiani e europei, diretta a interpretare il significato degli sviluppi della "questione romana", non si collega necessariamente al testo

¹ Vorrei limitarmi a citare fin dall'inizio gli interventi di Cesare AGOSTINI, che ispirano, pur nella diversità delle opinioni espresse sui singoli punti dagli altri membri della stessa Assemblea costituente, tutta la prima fase dei lavori di essa; egli è anche il relatore del primo progetto di costituzione che rappresenta il risultato della Commissione da lui presieduta; in particolare C. AGOSTINI, nella Seduta dell'8 febbraio 1849, in *Le Assemblee del Risorgimento, Atti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, Roma 1911, vol. III, p. 66 ss., dove si osserva tra l'altro che: "una volta che il Papato Romano si era posto col principio di conservarsi intero un dominio temporale ... noi popolo eravamo condannati a una politica passiva. Noi non potevamo entrar mai nel movimento politico di altri popoli ... noi popolo dovessimo tenerci sempre lontani dal movimento grandioso che si sviluppava in Europa"; l'altro intervento dello stesso AGOSTINI è costituito dal "Rapporto sul progetto di costituzione" in *Le assemblee del risorgimento cit.*, seduta del 17 aprile 1849, p. 190 e ss., nel quale si afferma: "Un popolo civile della nostra età porta seco una vivacità di passioni ... una indipendenza così gelosa delle individualità morali, delle credenze, delle opinioni, che qualunque meccanismo politico non può agire in esso fuorché per un felice antagonismo di morali garanzie"; egli prosegue affermando che è compito di una Costituzione repubblicana "educare il popolo al miglioramento delle proprie condizioni morali, intellettuali e politiche affinché possa progredire nella sua vita ... L'educazione del popolo è perciò essenziale in una Repubblica, ed è abbandonata dalle Monarchie, imperocché queste non si reggono che per l'idolatria all'individuo".

² Si vedano soprattutto le pagine di RODELLI, *La repubblica romana del 1849. Con appendice di documenti* Pisa 1955, spec. 270 ss., che documenta la ricchezza dei contributi dei partecipanti ai lavori dell'Assemblea e degli orientamenti della prassi legislativa e amministrativa, p. 273 ss. di G. QUAZZA, *La Questione romana nel 1848-49 Da fonti inedite*, Modena 1947, spec. p. 19 ss., e p. 119 ss.

³ Sull'eco europea delle vicende della Repubblica romana si veda L. SALVATORELLI, *La Rivoluzione Europea*, Milano 1949 passim e spec. p.309 e ss. "Il conflitto tra Potere temporale e democrazia, fra il papato e il risorgimento, era ormai aperto e irrimediabile. Non era infatti solo causa romana, ma italiana: a Roma si accorrevano da ogni parte d'Italia ... c'erano Garibaldi con la sua legione, Arcioni e Manara con i volontari lombardi. Si affermava la solidarietà internazionale, con duecento polacchi e cento della legione straniera. Non per questo erano assenti i cittadini dello Stato pontificio: veramente tutta l'Italia, cioè la migliore parte di essa, quella che portava in sé l'avvenire della patria, era concentrata in Roma". Per una diversa concezione della cultura europea dell'Ottocento e dell'impegno degli intellettuali, si veda F. Heer, *L'Europa madre delle Rivoluzioni*, traduzione Vigezzi Milano 1966 p. 12 ss.

costituzionale del 3 luglio 1849, che come è noto non riuscirà neppure ad entrare realmente in vigore⁴, anche perché ad esso fece immediatamente seguito, la restaurazione del Potere temporale dei Papi e il ritorno di Pio IX sul trono pontificio, in conseguenza degli interventi militari di alcuni Stati europei. Quella Costituzione, proclamata nel luglio, finì per assumere di fatto il significato di un testo simbolico, di un esempio per il futuro una nazione italiana che si troverà sempre a fare i conti con le più generali dinamiche europee. Mazzini espresse, in Assemblée costituente dei dubbi sull'opportunità di condurre troppo oltre la scrittura di un testo costituzionale romano che definisse nei particolari i contenuti del nuovo diritto pubblico romano, sottolineando piuttosto l'esigenza di disporre di un manifesto costituzionale da diffondere in tutti gli angoli della Penisola⁵, per tener viva, al di là dell'andamento della esperienza costituzionale romana e della guerra, la consapevolezza dell'importanza dei lavori di una futura assemblea costituente italiana. Egli considerava fondamentale allargare l'orizzonte verso un progetto italiano non dominato da partiti politici e in grado di lasciare aperto lo spazio verso una sempre più consapevole riflessione sul rinnovamento politico degli italiani.

Le iniziative di rinnovamento si svilupparono prima di tutto intorno al tentativo di secolarizzare l'organizzazione dei poteri pubblici dello Stato romano e di una ridefinizione della disciplina dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica⁶, alla quale si sarebbe dovuto accompagnare un rinnovamento della tutela dei diritti e delle garanzie di indipendenza dell'intera giurisdizione, nel quadro di una riflessione sul diverso ruolo dei poteri pubblici. I temi messi in discussione dai protagonisti della Repubblica romana sono esaminati progressivamente, nel corso dei dibattiti assembleari, senza dare la precedenza ai problemi dell'identità nazionale rispetto a quelli, ad esempio, dell'organizzazione dei tribunali, della democrazia rappresentativa e del rafforzamento delle garanzie costituzionali. In questo quadro emerge in primo piano anche il tema delle autonomie municipali, i cui diritti vengono garantiti in vista di un più "equo" riconoscimento delle esigenze territoriali e locali.

⁴ Si veda su tali problemi con particolare riferimento alla cultura costituzionale, G. BASCHERINI, *Le eredità dell'esperienza costituzionale europea*, in *Atti del presente Convegno AIC sulla Repubblica Romana*, spec. § 2.1 e § 4, dove si afferma che "La Repubblica romana del 1849, con tutti i limiti e le contraddizioni di quell'esperienza, rappresenta il più avanzato momento di sintesi di quelle istanze di trasformazione e, nella Penisola, offre l'occasione per un primo manifestarsi di una cultura democratica e sociale".

⁵ G. MAZZINI, *Atti parlamentari, intervento in Assemblee del Risorgimento*, vol. II, p. 785 e ss. seduta del 18 marzo 1849, in cui egli afferma molto chiaramente: "una Costituzione romana, secondo me, non deve farsi, una Costituzione italiana non può farsi. Il carattere del movimento romano fin dal principio fu quello di cacciare una grande parola, e aspettarne l'eco dalle diverse parti d'Italia; fu quello ... di aprire una via per la quale gli avvenimenti possano cacciare le popolazioni, che formano l'Italia. Bisogna lasciare aperta questa via ... Una dichiarazione di principi: una serie di guarentigie per la libertà individuale, di coscienza, di associazione, di stampa, per tutte le libertà che costituiscono il vostro diritto più sacro ... : Quando avrete organizzato questo potere; quando questo potere qualunque siasi, ... il consiglio che io debbo darvi francamente è quello di spandervi per le province, di portarvi lo spirito dell'Assemblea, l'anima dell'Assemblea, di smembrarla in Comitati provinciali i quali portino la bandiera della guerra come l'unica alla quale dobbiamo tenere fissi gli occhi ". Sul punto si segnalano le perspicue considerazioni di D. NOCILLA, *Sovranità popolare e rappresentanza negli interventi di Aurelio Saliceti alla Costituente romana del 1849, in Rassegna storica del Risorgimento 1989, p. 231 ss.*, che mette in luce la tesi di Mazzini e di alcuni mazziniani sostanzialmente più favorevole all'idea di una Costituente italiana che a quella romana.

⁶ G. QUAZZA, *Op. cit.*, p. 93 ss, dove si osserva a proposito del tentativo del Gioberti di risolvere la "Questione romana": "terribile fu per Gioberti il simultaneo precipitare della rivoluzione romana e delle decisioni pontificie. Egli intuì chiaramente l'imminenza del crollo della sua politica e del suo potere". .

Uno dei momenti più rilevanti di quelle vicende è rappresentato dall'emanazione del *“Decreto fondamentale dell'Assemblea costituente sulla decadenza del Papato, e sulla proclamazione della Repubblica romana”*, adottato il 9 febbraio 1849, in cui, preso atto dell'abbandono del territorio dello Stato oltre che dei compiti istituzionali da parte di Pio IX⁷, si dichiarava la decadenza del governo temporale dei Papi e si aggiungeva che il nuovo Stato assumerà il *“glorioso nome di Repubblica romana”*. Di esso faranno parte solo quattro articoli che, nella loro essenzialità, consentono di individuare alcuni dei principi costitutivi del nuovo ordine giuridico. L'assunzione del nome di Repubblica romana non ha solo un intento retorico o storico, ma risponde all'idea di prendere le distanze tanto dal vecchio Stato pontificio, quanto dalla cultura monarchica e clericale che continuerà tuttavia a vivere in una parte più tradizionalista dell'aristocrazia e della borghesia degli *“stati romani”*, non senza consonanze in una parte della società europea. Il dibattito libero e aperto che si svolge nei mesi successivi in seno alla Assemblea costituente metterà in evidenza, già nelle prime sedute, questioni di principio e problemi di organizzazione dello Stato romano in una prospettiva moderna e innovatrice, piuttosto lontana dal diritto costituzionale degli altri Stati europei di quel tempo, nei quali continuano a prevalere impostazioni dottrinarie ispirate alle tradizioni monarchiche e comunque a una dottrina dello Stato e della sovranità piuttosto remote rispetto alla dottrina di ispirazione cattolica propria del diritto pubblico degli *“stati”* romani.

Il processo di scrittura della Costituzione romana è diretto a dare forma più stabile ai nuovi principi costitutivi dell'ordine giuridico e rappresenta anche la prova dell'esistenza di una tradizione giuridica propria di quei territori. Le diverse iniziative costituzionali non hanno riguardo solo all'eliminazione dell'organizzazione confessionale e clericale del vecchio ordinamento della Chiesa cattolica, quello che aveva continuato a ispirare lo Statuto adottato da Pio IX il 14 marzo 1848⁸, ma investono anche gli orientamenti verso più equi rapporti sociali elaborati dalla cultura liberale dell'Italia centrale, in una stagione in cui le correnti di pensiero

⁷ Pio IX giunge infatti fino a rifiutare ogni contatto con i rappresentanti del governo e del popolo romano nominati secondo le regole dell'ordine costituzionale vigente nello Stato pontificio, per instaurare una nuova prassi nei rapporti diplomatici e di diritto internazionale nella nuova sede di Gaeta. Cfr. G. MONSAGRATI, *Roma senza Papa*, cit., p. 10 ss., dove si osserva *“a togliere ogni dubbio è il breve del 27 novembre in cui Pio IX nomina una commissione governativa ... che dovrà prendere la direzione temporanea dei pubblici affari : ... mossa improvvida, questa, perché mentre delegittima completamente il governo costituzionale in carica, non ottiene la collaborazione dei commissari designati che ritengono bene di defilarsi vanificando del tutto le intenzioni del Papa”*. Il Papa rifiuta anche di incontrare una delegazione di deputati, consiglieri e amministratori provenienti da Roma che gli chiedeva di riprendere le proprie funzioni istituzionali.

⁸ Si veda il testo dello *“Statuto fondamentale pel governo temporale degli stati di S. Chiesa dato da S. Santità a di 14 marzo 1848”* nella cui parte introduttiva al testo si legge *“nelle istituzioni di cui finora dotammo i nostri sudditi fu nostra intenzione di riprodurre alcune istituzioni antiche, le quali furono lungamente lo specchio della sapienza degli augusti nostri predecessori, e poi col volgere dei tempi volevansi adattare alle mutate convenzioni per rappresentare quel massimo edificio che erano state da principio”*. Il Pontefice sottolinea nel suo documento le ragioni dell'istituzione di due consigli, l'uno affidato a componenti *“da noi nominati”*, l'altro consiglio eletto dalle popolazioni perché *“rappresentino gl'interessi particolari di ciascun luogo dei nostri domini e saviamente li contemperino con quell'altro interesse grandissimo di ogni comune e di ogni provincia, che è l'interesse generale dello stato”*; anche perché *“i nostri vicini hanno giudicati maturi i loro popoli a ricevere il beneficio di una rappresentanza non meramente consultiva, ma deliberativa”*. Il documento ricorda inoltre che *“ebbero in antico i nostri comuni il privilegio di governarsi ciascuno con leggi scelte da loro medesimi sotto la sanzione sovrana: ora non consentono certamente le condizioni della nuova civiltà che si rinnovi sotto le medesime forme un ordinamento pel quale la differenza delle leggi e delle consuetudini separava sovente l'un comune dal consorzio dell'altro”*. Dal punto di vista

politico e giuridico non si identificavano con quel moderatismo liberale che finirà per prevalere successivamente nelle diverse regioni italiane della seconda parte del secolo, quando parlare di Assemblea costituente italiana diventerà sinonimo di “rivoluzione” o comunque di avventurismo politico. I primi passi della nuova esperienza costituzionale susciteranno grandi attese nell’opinione pubblica dei territori “romani”, specialmente tra i cittadini dello Stato pontificio, professionisti, insegnanti, artigiani, piccoli commercianti, che si troveranno a condividere quella straordinaria esperienza politica e giuridica di un’Assemblea costituente eletta dal popolo a suffragio universale e animata da una visione del mondo autenticamente liberale. La cultura su cui si fonda tale visione rappresenta l’ambiente ideale perché possano maturare ulteriori riflessioni, soprattutto attraverso un ampio e proficuo dibattito, che potrà svolgersi più tardi in una costituente italiana auspicata da più parti.

Nella cultura europea resterà vivo un ricordo positivo dell’esperienza costituzionale romana del 1849 sia in ragione della peculiarità dei problemi giuridici e politici che essa solleva, sia per l’alto livello della tensione etica e culturale dei protagonisti di quelle vicende. A proposito di quelle vicende interverranno, con orientamenti interpretativi diversi, molti intellettuali europei tra i quali si possono ricordare Karl Marx, Federico Engels, Ferdinand Lassalle, ma anche scrittori francesi e italiani come Lamartine, Hugo, Tocqueville e soprattutto Vincenzo Gioberti, Antonio Rosmini, Raffaele Oriani, Luigi Salvatorelli, Giovanni Gentile. La considerazione delle vicende politiche italiane e europee della prima parte dell’Ottocento e delle idee che esse avrebbero potuto mettere in moto in un diverso contesto nazionale e internazionale non può essere considerato un esercizio scolastico, perché essa consente di colpire al centro stesso del loro intreccio alcune delle principali contraddizioni della cultura politica e sociale europea. E’ appena il caso di ricordare che, accanto ai numerosi giovani europei e intellettuali di altri Paesi del mondo accorsi a Roma per respirare un’aria di innovazione politica e culturale difficilmente riscontrabile in altre parti del mondo, si collocano anche molti studiosi e politici europei che sanno apprezzare il forte appello dei protagonisti delle vicende romane ai sentimenti di onestà, sincerità, apertura al colloquio con gli altri popoli che ha ispirato i valori costitutivi della Repubblica romana.

2. Le vicende costituzionali romane tra storia, testimonianze giuridiche e principi etici.

Le vicende della Repubblica romana si incentrano su valori costitutivi e principi etici ancora più radicali della proposta di unificazione della Nazione italiana e sull’impatto che il rinnovamento istituzionale romano avrebbe potuto provocare sulle dottrine costituzionali e su

del diritto costituzionale del tempo, due punti contenuti nelle parole introduttive allo Statuto di Pio IX, mi sembrano particolarmente significativi: il Pontefice, pur riconoscendo poteri deliberativi alle nuove assemblee, intendeva riaffermare l’*“indipendenza del capo della Chiesa, per quale stette altresì l’indipendenza di questa parte d’Italia, così non solamente riserbiamo a noi e ai successori nostri la suprema sanzione e la promulgazione di tutte le leggi che saranno dai predetti consigli deliberate ... , ma intendiamo altresì di mantenere intera l’autorità nostra nelle cose che sono naturalmente congiunte con la religione e la morale cattolica. E ciò dobbiamo per sicurezza a tutta la cristianità che nello stato della Chiesa in questa forma costituito nessuna diminuzione patiscano la libertà e i diritti della santa sede, né veruno esempio sia mai per violare la santità di questa religione, che noi abbiamo obbligo e missione di predicare a tutto l’universo”*.

quelle internazionali del liberalismo moderato, così come sulle tradizioni diplomatiche. Le concezioni della democrazia pura e della rappresentanza politica che caratterizzano la cultura giuridica di quel tempo si rifanno a concezioni realistiche del diritto pubblico che oggi potrebbero persino suscitare sospetti in chi si fosse formato secondo gli schemi di una cultura giuridica di tipo nettamente opposto, fondata sull'idea che ogni fenomeno giuridico derivi soltanto dallo Stato, fino a rendere inconcepibile che lo Stato possa "riconoscere" ai comuni o ad altre collettività locali dei diritti e delle prerogative che non siano create *ex nihilo* dallo Stato stesso con le sue leggi. Nel seguire i percorsi delle testimonianze che possono contribuire a ricostruire i valori costitutivi della Repubblica romana è il caso di richiamare ancora una volta l'attenzione sui principi enunciati dal "Decreto fondamentale" del 9 febbraio 1849; tale atto, pur non esaurendo l'enunciazione dei nuovi valori costitutivi della Repubblica, ne esprime alcuni tratti fondamentali: il decreto contiene l'affermazione che "la forma di governo dello Stato Romano sarà la democrazia pura" (art. 3) e che la Repubblica Romana "avrà col resto d'Italia le relazioni che esige la nazionalità comune" (art.4). I richiami alle virtù civiche della Repubblica e al principio democratico, più che fondarsi su rinvii ai classici latini, che facevano parte della cultura di una cerchia limitata di persone, si fondavano sulla condivisione da parte della intera popolazione di valori etici, politici e sociali di carattere ben più moderno⁹.

I "principi fondamentali", enunciati più tardi dalla Costituzione romana del 3 luglio 1849¹⁰, rispondono nella loro più ampia formulazione a un momento di grande, autentica tensione ideale, paragonabile a quella del mese di febbraio, che non si lascia schematizzare o dogmatizzare in base a classificazioni del tipo di democrazia o di modello di governo. Essi corrispondono a un tipo di preambolo normativo che presenta analogie con la parte iniziale della Costituzione della II Repubblica francese¹¹, e in qualche modo, anche con i primi dodici articoli della Costituzione italiana del 1947, che sono stati anch'essi formulati sotto il titolo di "Principi fondamentali", anche se sono espressione di una visione del mondo che risente di una diversa sensibilità costituzionale, non assimilabile a quella della Repubblica romana del 1849. L'enunciazione della forma di governo dello Stato con l'espressione di "democrazia pura", contenuta fin dall'inizio nel "Decreto fondamentale" e ribadita poi nella formulazione dei "Principi fondamentali", che sparisce poi misteriosamente nel testo proclamato in Campidoglio il 3 luglio, resta uno dei punti sui quali forse l'Assemblea avrebbe potuto fornire maggiori indicazioni, se la rapida chiusura dei lavori non avesse impedito la messa a punto della forma di governo dello Stato che avrebbe dovuto trovare soprattutto nella indipendenza dei municipi

⁹ Si veda Atti dell'Assemblea Costituente romana, intervento di C. ARMELLINI del 5 febbraio 1849, *Le Assemblee del Risorgimento*, vol. III, Roma p. 17, "Voi rappresentanti di tre milioni d'italiani ... siete il risultato di questa intrapresa singolare dell'elezione a suffragio diretto e universale, di cui fu dato in Italia il primo esempio da noi in un concorso di circostanze oltremodo straordinarie".

¹⁰ Si veda sul punto M. VOLPI, *L'organizzazione dei poteri nella Repubblica romana del 1849*, Atti Convegno AIC in 1 corso di pubblicazione, § 2 e ss. .

¹¹ Sul dibattito nell'Assemblea costituente francese del 1848 sulla necessità della formulazione di un preambolo nel testo di quella Costituzione si veda F. LUCHAIRE, *Naissance d'une Constitution: 1848*, Paris 1998. p. 53 ss.

uno dei propri limiti naturali¹². Il riferimento ai principi della “democrazia pura” non può essere disgiunto dal riconoscimento delle autonomie territoriali perché, proprio in quanto lascia indeterminati gli ulteriori contenuti organizzativi, tende a mettere in primo piano le esigenze delle collettività e il riconoscimento di valori condivisibili dall’intera nazione. La soluzione dei problemi più specifici, ma non per questo privi di importanza dal punto di vista politico e sociale, andava affrontata con leggi ordinarie, regolamenti e prassi giuridiche, come ad esempio i decreti che disciplinano i rapporti agrari, le proprietà collettive o la destinazione degli edifici dei conventi nazionalizzati.

Si può osservare che quei valori hanno comunque nel loro spirito retto una prassi costituzionale durata per tutti i mesi che hanno preceduto l’approvazione delle disposizioni della Costituzione del 3 luglio, assumendo perciò un pieno significato di testimonianza, anche se le disposizioni costituzionali che li hanno enunciati sono rimaste prive di un formale riscontro applicativo. Si tratta per la nazione romana di adottare disposizioni che testimonino uno speciale spirito di innovazione, diretto a trasmettere in futuro all’intera nazione italiana veri e propri precetti in grado di guidare il processo di secolarizzazione, liberalizzazione e democratizzazione che si sta svolgendo in quei mesi nei territori dei vecchi ordini giuridici sottoposti al potere temporale dei Papi. La funzione dei principi fondamentali romani è quella di favorire il passaggio verso un nuovo tipo di Stato e la loro vigenza è preceduta da una condivisione di essi che anticipa persino la loro scrittura senza un espresso riferimento alla storia passata, né ai presupposti ideali della loro individuazione. E’ il caso di ricordare, ad esempio, che tra i “principi fondamentali” della Costituzione romana si colloca il riconoscimento che “*la sovranità è per diritto eterno nel Popolo*” (art 1); che la Repubblica “*colle leggi e colle istituzioni promuove il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini*” (art. 3) e che essa “*riguarda tutti i popoli come fratelli: rispetta ogni nazionalità: propugna l’ Italiana*” (art.4); con l’aggiunta che “*i Municipi hanno tutti eguali diritti: la loro indipendenza non è limitata che dalle leggi di*

¹² S. ROMANO, *Il comune, parte generale*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte prima, Milano 1907-1932, p. 497 ss., dove si osserva. “*il concetto di Comune, avuto riguardo al diritto positivo di qualche Stato ... è .. il più oscuro e il meno preciso di tutta la pubblicistica, quando lo si voglia formulare in modo da comprendervi ognuna delle svariate forme presenti e storiche, dal Comune assunte ... Il Comune è in primo luogo, presidio e garanzia di libertà, così forte che si è potuto affermare che nessun popolo può conservarsi a lungo politicamente libero senza una salda organizzazione comunale; ed è, in secondo luogo, istituto che aiuta l’attuazione del principio di eguaglianza, impedendo o diminuendo il pericolo che è ... proprio delle democrazie, di far convergere le forze dello Stato a vantaggio di una parte della popolazione. ... Il diritto moderno ... non ha invero attribuito al Comune, almeno direttamente, alcun posto nella organizzazione costituzionale dello Stato ... tuttavia la sua intima natura, le tradizioni che lo sorreggono, la sua indistruttibile vitalità contribuiscono a farne ... una forza che tocca ed incalza siffatti poteri (i poteri costituzionali) nella cui cerchia potrebbe, quando che sia, entrare, come, in tempi scorsi, è entrato*”. Si veda anche V. CRECENZI, *Pluralismo vecchio e nuovo*, in *Ritorno al diritto* 2005, n. 1, p. 118 ss., secondo il quale però le collettività storiche danno vita attraverso il diritto a formazioni sociali funzionali alla tutela di interessi identificati per gruppi, che costituiscono, in quanto tali, le istituzioni giuridiche e politiche secondo cui la società si organizza, “*più in particolare i gruppi di interesse ... erigono i corpi associativi, nei quali si organizzano a strutture istituzionali che determinano l’interezza della vita associata ... il diritto è prevalentemente lo strumento di tutela dei risultati del gioco di interessi ... che dominano la vita dell’ordinamento*”; si tratta evidentemente di una concezione più legata agli sviluppi economici e sociali delle collettività, lontana tanto da quella di Santi Romano che da quella di Mazzini, sulla quale vedi le considerazioni di C. ANTONI, *La restaurazione del diritto di natura*, Venezia 1959, p. 180 e ss., dove parla di molti altri profili della storia istituzionale, con riferimento anche ad altri orientamenti di pensiero e in particolare al livellamento delle amministrazioni statuali realizzate dalle monarchie ben lungi dal riconoscere diritti delle comunità naturali.

utilità generale dello Stato” (art.5), “*la più equa distribuzione degli interessi locali, in armonia con l’interesse politico dello Stato è la norma del riparto territoriale della Repubblica*” (art. 6). Gli articoli che seguono riguardano rispettivamente la libertà di confessione religiosa (art. 7) e le garanzie di indipendenza del Pontefice (art. 8), e ai nostri fini, che sono quelli di sottolineare lo spirito che anima e dà significato storico e giuridico alle diverse enunciazioni costituzionali romane, è sufficiente ricordare che esse sono dirette a esprimere le nuove concezioni nei fatti già condivise liberamente da gran parte del popolo romano. Il decreto fondamentale del febbraio avrà una grande importanza nella guida di quella prassi costituzionale che si svilupperà poi attraverso, decreti, pronunce delle autorità, dei titolari delle cariche pubbliche e attraverso comportamenti dei cittadini, deliberazioni delle rappresentanze locali, o infine dichiarazioni dei singoli ministri, in attesa di essere consolidata da un testo costituzionale definitivo.

Vorrei richiamare l’attenzione sull’importanza politica e giuridica, ai fini del progressivo prendere forma della Repubblica romana, del “*Proclama del Triumvirato in cui dichiara le norme generali che intende seguire*”, del 5 aprile 1849, emanato sulla base di “*un sacro mandato dall’Assemblea*”, che è l’organo di vertice della Repubblica¹³. I Triumviri precisano di aver “*maturamente interrogato le condizioni del paese, quelle della Patria comune, l’Italia, i desideri dei buoni e la nostra coscienza*”, per concludere con le parole: “*è tempo che per noi si dica con quali norme generali noi intendiamo soddisfare al mandato*”. Il proclama prosegue indicando i compiti del Triumvirato, che sono quelli di “*provvedere alla salute della Repubblica: tutelarla dai pericoli interni ed esterni; rappresentarla degnamente nella Guerra dell’Indipendenza: questo è il mandato affidatoci*”. Essi precisano che il principio repubblicano cui ispireranno i propri comportamenti va inteso come “*un principio d’amore, di maggiore incivilimento, di progresso fraterno con tutti e per tutti, di miglioramento morale, intellettuale, economico per l’università dei Cittadini*”¹⁴. Anche queste ultime affermazioni confermano il fondamento etico dei valori repubblicani, e vanno tenute presenti per comprendere il senso delle testimonianze ora riportate. Per dare un’idea del clima in cui si avvia il passaggio da un ordine all’altro lasciandosi guidare dai nuovi valori repubblicani, si può citare anche la “*Circolare del Ministro di Grazia e Giustizia ai Presidi dei Tribunali pel retto e sicuro andamento della giustizia*” del 16 febbraio 1849, in cui il Ministro Lazzarini, già prima della costituzione del Triumvirato, invita “*francamente*” i magistrati che non siano convinti di restare fedeli ai principi del

¹³ Cfr. Il relativo decreto, il cui titolo è riportato nel testo, reca il numero CXCVI, ed era firmato da G. MAZZINI, A. SAFFI e C. ARMELLINI.

¹⁴ Il documento sottolinea inoltre che non si intende rappresentare “*il trionfo d’una frazione di cittadini sopra l’altra*”, ma “*un trionfo comune, una vittoria riportata da molti, consentita dalla immensa maggioranza, del principio del bene su quello del male, del diritto comune sull’arbitrio dei pochi ...*”. Il documento precisa, nel corso del testo, che il principio repubblicano ha un fondamento religioso, affermando che: “*Si tratta di provare all’Italia e all’Europa che il nostro grido Dio e Popolo non è una menzogna – che l’opera nostra è in sommo grado religiosa, educatrice, morale –*”. Esso prosegue dichiarando. “*Noi non siamo Governo d’un partito; ma Governo della Nazione. La Nazione è Repubblicana. La Nazione abbraccia quanti oggi professano sinceri la fede repubblicana: compiange ed educa quanti non ne intendono la santità*”. Di conseguenza, “*Il suo Governo deve avere la calma generosa e serena, e non gli abusi della vittoria*”. E’ importante sottolineare che la Repubblica non propone una “*guerra di classi ... ma tendenza continua al miglioramento dei meno favoriti dalla fortuna ... e freno a qualunque egoismo colpevole di monopolio*”; e conclude affermando che “*Noi abbiamo bisogno del concorso attivo di tutti, del lavoro concorde, pacifico, fraterno di tutti*”.

governo repubblicano, a non simulare “*attaccamento alla Repubblica*”, ma “*a fare atto di lealtà, ritirandosi spontaneamente*” dal grado.

Nel corso degli ultimi secoli si svilupperà in diversi Paesi del mondo una ricca letteratura giuridica e politica volta a diffondere le idee repubblicane in Italia e in Europa, anche per effetto della propaganda fatta dagli esuli della Repubblica romana nell'intera Europa. La cessazione del potere temporale dei Papi rappresenta uno di quei passaggi centrali per un'innovazione politica che avrebbe potuto trasmettere impulsi decisivi alla coscienza politica europea e del mondo intero. L'inizio poi di una riflessione sulle dimensioni repubblicane del rinnovamento istituzionale, anche se precede i tempi, rappresenta la prospettiva più feconda sui principi costitutivi più adeguati ad una rigenerazione dell'ordine politico e civile delle istituzioni¹⁵. Da tale riflessione nasce anche tra i giuristi di quel tempo una sensibilità a cogliere i limiti e le carenze del vecchio ordine istituzionale e una capacità di sviluppare, in modo anche critico, la consapevolezza dei punti di vista e degli interessi in gioco. Merita inoltre di essere ricordata una importante testimonianza del Ministro degli esteri Carlo Rusconi, che rende di pubblica ragione quelle “*franche e libere parole*” che ha inviato ai governanti degli Stati cattolici, proprio in quanto cattolico oltre che in quanto ministro della Repubblica romana. Egli insiste nel rivolgersi “*al Mondo cattolico che tutto c'è del pari interessato*”, nell'attribuire “*un carattere religioso*”, oltre che politico, ai termini in cui si pone realmente la “*Questione romana*”, sottolineando che quella del popolo romano non è più una “*lotta ... d'esercito a esercito, d'uomini ad uomini; è lotta che abbraccia tutto un mondo, morale d'idee, di speranze, di fede*” ed esprime nel modo più chiaro possibile l'intento di ispirare il rinnovamento romano a valori politici e etici di portata profondamente innovatrice¹⁶.

3. Le reazioni suscitate in Europa dall'avvio dell'esperienza costituzionale romana.

L'Austria, il Regno di Napoli e la Spagna non furono i soli Paesi a considerare con allarme le vicende romane: anche l'opinione pubblica di altri Paesi espresse partecipazione o preoccupazione nei confronti di quegli sviluppi, come se fossero ancora più radicali dell'idea di un'unità nazionale italiana, fino ad avvertire persino come benefici gli interventi militari di altri Stati europei; in tal senso sembrano essere orientate le opinioni del liberalismo moderato e di gran parte della diplomazia internazionale. L'emergere di un nuovo Stato a base popolare avrebbe finite per segnare la fine del vecchio ordine politico sociale, ostacolando persino lo sviluppo del potere economico emergente e del nuovo ordine finanziario. Non deve perciò del

¹⁵ Si vedano le osservazioni di G. ALLEGRI, *Repubblica romana 1849. Un processo costituente per una nuova cittadinanza sociale?*, trascrizione dell'intervento al Convegno in occasione del 170ennale della proclamazione della Repubblica romana del 1849, dove si osserva: “*gli storici ricostruiscono questo processo dentro l'orizzonte del Risorgimento nazionale, evidentemente, ma è anche un processo di vera e propria rigenerazione sociale. ... aspetto che permette di non rinchiudere l'esperienza repubblica romana nel tradizionale recinto nazionalista.*” Si veda Id., *Le due Carte che (non) fecero l'Italia. Statuto albertino 1849 e Costituzione della Repubblica romana 1849*, Roma 2013.

¹⁶ “*Nota del Ministro delle relazioni estere alle Potenze Cattoliche*” Carlo Rusconi del 7 maggio 1849, in *Leggi regolamenti ordinanze e circolari della Repubblica romana raccolte per cura di E. Sinimbergi, Roma 1849, tipi Menicanti, p. 540 ss.*;

tutto stupire se agli interventi militari messi in atto da parte dei governi monarchici europei più conservatori si affiancherà la stessa Francia repubblicana persino attraverso alcuni degli intellettuali e studiosi francesi di politica e di diritto costituzionale, che riterranno almeno inizialmente opportuno non prendere decisamente posizione contro la repressione delle iniziative rivoluzionarie delle popolazioni dell'Italia centrale che più minacciano di mettere in discussione gli equilibri europei. Una parte almeno dei suoi intellettuali più impegnati esprimono il loro consenso al finanziamento dell'intervento dell'Armata francese perché ponga fine a un processo che non sembrava controllabile nei suoi esiti dal punto di vista del mantenimento degli equilibri europei.

Si può osservare anche che alcuni esponenti della migliore intellettualità francese, tedesca e spagnola non vedevano con favore l'emergere di un nuovo Stato a base popolare, che finisse per prendere le distanze o assumere posizioni critiche nei confronti del vecchio ordine sociale e persino del potere economico emergente¹⁷. L'eco degli avvenimenti è particolarmente intensa anche in Polonia, Ungheria e in altri Paesi europei, fino a quelli dell'America latina, dovunque esistano aspettative di innovazione costituzionale e sociale. La situazione italiana si caratterizza anche per una massiccia presenza di truppe "austriache", in gran parte rappresentate da militari provenienti da altri Paesi dell'Impero austro-ungarico, su molti di quei territori che idealmente avrebbero dovuto far parte della nazione italiana, per non parlare dei rapporti di reciproca solidarietà tra l'Austria e la maggior parte degli Stati italiani allora esistenti.

L'eco degli avvenimenti è particolarmente intensa anche in Polonia, Ungheria e in altri Paesi europei, fino a quelli dell'America latina, dovunque esistano aspettative di innovazione costituzionale e sociale. La situazione italiana si caratterizza anche per una massiccia presenza di truppe "austriache", in gran parte rappresentate da militari provenienti da altri Paesi dell'Impero austro-ungarico, su molti di quei territori che idealmente avrebbero dovuto far parte della nazione italiana, per non parlare dei rapporti di reciproca solidarietà tra l'Austria e la maggior parte degli Stati italiani allora esistenti.

Uno dei dibattiti più vivaci fu quello sviluppatosi in Francia, con la partecipazione della migliore cultura nazionale, da Lamartine a Tocqueville, da Guizot a Hugo, a Lacordaire, a Cavaignac, per fare solo alcuni nomi dei più noti scrittori e uomini politici o quelli di autorevoli costituzionalisti¹⁸. Guizot in particolare vede nella creazione di uno Stato repubblicano a Roma

¹⁷A. de TOCQUEVILLE, *Discorso all'Assemblea nazionale francese sulla questione romana del 18 ottobre 1849*, in Id. *Scritti politici* a cura di N. MATTEUCCI, vol. I, *La Rivoluzione democratica in Francia*, Torino 1969, p. 570 ss, in cui egli afferma tra l'altro che "il potere del pontefice è uno di quei poteri immateriali, incomprendibili, intangibili, ... conto i quali si sono adoperate e si adopereranno invano, in ogni tempo della terra"; secondo Tocqueville, inoltre "il solo modo in cui un governo cattolico ... possa esercitare su di lui una influenza legittima ed una vera azione ed una vera azione, domandandogli cose giuste, sensate, eque, conformi agli interessi dei popoli cattolici, conformi agli interesse delle popolazioni che egli dirige ... Ciò che abbiamo domandato sono delle istituzioni che possano d'ora in poi dare agli Stati romani il benessere e la libertà ... e che .. possano in breve portarli alla libertà politica".

¹⁸ Si veda F. LUCHAIRE, *Naissance d'une Constitution*, cit., che fa riferimenti alla composizione dell'Assemblea francese

un'intollerabile minaccia agli equilibri politici europei, oltre che ai principi del diritto internazionale¹⁹. Per Guizot l'idea dell'unità italiana nasconde vere e proprie mire rivoluzionarie che potrebbero trascinare l'intera Europa verso profondi e pericolosi sconvolgimenti negli assetti internazionali; persino Tocqueville manifesta in Assemblea l'opinione che gli avvenimenti romani possono ben giustificare l'intervento francese²⁰ e anche Victor Hugo, che pure vede favorevolmente la fine del governo clericale romano e l'affermarsi di principi democratici in Italia, sostiene di fatto la necessità di un intervento francese per impedire, che una volta ristabilito l'ordine a Roma possa realizzarsi una in quello Stato una vera e propria restaurazione del potere dei Papi e un ritorno al regime clericale²¹. Parte degli scrittori francesi più liberali, come Lamartine e Lamennais, testimoniano le apprensioni della coscienza europea nei confronti delle innovazioni romane²² e Lamartine, che pur condivide le speranze dei liberali italiani, distingue le aspirazioni all'unità nazionale, a suo avviso difficilmente realizzabile in un Paese come l'Italia, diviso in tanti Stati e popolazioni troppo diverse tra loro e non riconducibili a unità politica e culturale, dalla speranza delle popolazioni degli stati romani a liberarsi dal giogo del potere temporale. Basta, d'altra parte, leggere le testimonianze degli incontri di Lesseps, il rappresentante della Repubblica francese, con Mazzini e le dichiarazioni di una parte degli intellettuali più in vista nella Francia di quegli anni, per comprendere la complessità delle vicende della Repubblica romana e come la decisione di Napoleone III di restaurare a Roma la sovranità pontificia non potesse essere condivisa dall'intera opinione pubblica francese e come il conflitto tra i repubblicani e la parte più retriva del cattolicesimo francese restasse insanabile.

4. L'Assemblea costituente, Mazzini e il ruolo delle autonomie municipali.

L'Assemblea costituente romana utilizza tutti gli spazi di libera discussione sui contenuti di una costituzione degna di questo nome, dandosi carico di fissare alcuni punti particolarmente significativi per l'auspicato rinnovamento nazionale, senza subire il peso di ideologie astratte, di dottrine dello Stato o di direttive partitiche. I rappresentanti che procedono alla

¹⁹ F. GUIZOT, *Discours à la chambre des députés du 29 Janvier 1848*, in *Histoire parlementaire de France, recueil complet des discours prononcés dans les Chambres de 1819 à 1948*, tome V, Paris, p. 550: egli parla "d'idées et de theories que j'appellerai ... radicales ou révolutionnaires, mais qui ne conviennent pas à l'ordre, qui ne conviennent pas à l'organisation régulière et pacifique des sociétés".

²⁰ A. de TOCQUEVILLE, *Discorso sulla questione romana all'Assemblea costituente del 18 ottobre 1849*, in Id. *Scritti politici di Alexis de Tocqueville*, a cura N. Matteucci, p. 574, dove egli afferma che: "... non abbiamo insistito per ottenere dal papa quelle istituzioni che potevano dare immediatamente una grande libertà politica. Non l'abbiamo fatto, perché l'esperienza della storia recente, perché le nostre stesse osservazioni ci hanno dimostrato che, nello stato in cui si trovano le popolazioni romane, con un partito liberale moderato disorganizzato e pieno di terrore, con un partito anarchico furibondo e folle ed una massa inerte, sarebbe stato imprudente domandare al Santo Padre di ristabilire quelle istituzioni che lo avevano già rovesciato".

²¹ V. HUGO, *La Costituente romana*, Roma 1849, p. 28 (ma si veda anche l'introduzione di F. Valori) esprime una preoccupazione per Roma: che "non vi lasciamo una rivoluzione dietro di noi ... per non lasciare dietro noi la rivoluzione ... [occorre] terminarla mentre che ci siamo ... Accettandola in tutto ciò che ha di vero, soddisfacendola in tutto ciò che ha di giusto."

²² J.B. JEANGENE VILMER; *Lamartine e Pie IX: La France face à la question italienne nel 1846-1849*, in *Revue Historique de droit français et étranger*, Daloz 2006, p. 71 ss.

scrittura di “principi fondamentali”, che trasmettono un forte messaggio di innovazione politica e sociale, e alla determinazione di alcune più puntuali disposizioni di carattere prevalentemente organizzativo, costituiscono una prova della sensibilità giuridica e politica di quella parte d’Italia che li ha eletti. Il dibattito assembleare sui contenuti della futura Costituzione contiene elementi diversi che non sempre trovano spazio nel testo finale, la cui approvazione sarà accelerata, anche perché la caduta di Roma nelle mani degli eserciti invasori è ormai prossima. Il continuo riferimento all’esigenza di rafforzare le garanzie costituzionali, di procedere a una riforma dei tribunali, anticipata peraltro dalla previsione legislativa di un Tribunale supremo per i ricorsi contro le violazioni di legge, e l’attenzione dedicata ai problemi dell’indipendenza dei giudici, della tutela dei diritti e persino all’educazione nazionale dimostrano la consapevolezza dei temi che si sperava di far valere in costituzione²³. L’alto livello del pensiero politico di Saffi, Mazzini, Gioberti o Rosmini dimostra fino a che punto gli sviluppi delle vicende romane e la coscienza politica degli italiani avessero raggiunto già allora nel contesto della cultura europea un livello particolarmente elevato e come a la cultura dei giuristi dell’Italia centrale avesse tratti specifici meritevoli di grande attenzione.

L’Assemblea costituente, che inizialmente non aveva ancora assunto tale nome, fu convocata con decreto del 29 dicembre 1848 della Suprema Giunta di Stato, dove si afferma che l’*“Assemblea nazionale”* avrebbe rappresentato *“con pieni poteri lo Stato romano”*; essa avrebbe anche avuto il compito di *“prendere tutte quelle deliberazioni che giudicherà opportune per determinare i modi di dare un regolare, compiuto e stabile ordinamento alla cosa pubblica in conformità dei voti e delle tendenze di tutta, o della maggior parte della popolazione”*. Si ricorda che la Giunta provvisoria di Stato era stata costituita con decreto del 12 dicembre 1848, adottato dai due Consigli deliberanti e dal Consiglio dei Ministri allora in carica e che la sua nomina era stata motivata dall’abbandono di Roma da parte del Papa, che aveva fatto venir meno il *“reggimento costituzionale”*; essa era dettata dalla necessità di *“rimuovere l’imminente pericolo dell’anarchia e di civili discordie, e mantenere l’ordine pubblico”*, in modo da *“conservare intatto lo Statuto fondamentale, il Principato e i suoi diritti costituzionali”*. La stessa Giunta ordinò la chiusura dei Consigli deliberanti e decise l’elezione e la convocazione dell’Assemblea nazionale, da eleggere *“a suffragio diretto e universale”*. In effetti, in questa fase dello sviluppo costituzionale romano si contrappongono due linee, una costituzionale che vorrebbe tenere fermi i principi e le istituzioni dello Statuto e l’altra più radicale, ispirata soprattutto dai circoli e comitati mazziniani che si propone di riconoscere alla nuova assemblea il carattere di Assemblea costituente italiana, nella speranza di farne il punto di partenza dell’intero movimento risorgimentale al quale si sarebbero unite altre popolazioni. L’Assemblea che

²³ Basti citare, per restare al tema della giurisdizione civile, il decreto del Comitato esecutivo del 3 marzo 1849 n. LXXXVII in cui lo stesso comitato notifica che l’Assemblea costituente ha adottato *“provvisoriamente”*, col titolo di *“Disposizioni legislative organiche e di procedura”*, alcune norme in tema di procedura civile che prevedono tra l’altro l’abolizione dei tribunali ecclesiastici e l’istituzione di un Tribunale supremo civile che giudicherà dei *“ricorsi per manifesta violazione di legge”*, entrando *“sia nel merito sia nelle forme sostanziali dell’ordine giudiziario nei casi preveduti dalle leggi vigenti”*; i ricorsi potranno essere proposti contro sentenze inappellabili, con la possibilità di rinvio alla Corte di Roma nel caso di accoglimento dello stesso ricorso per motivo di *“violazione di legge”*.

apre i suoi lavori l'8 febbraio 1849 assume, fin dall'inizio, quel nome di "Assemblea costituente" romana che la Giunta di governo aveva evitato di utilizzare nel decreto di convocazione²⁴.

Il dibattito dell'Assemblea costituente merita un'attenta lettura anche da parte dei giuristi e non solo degli storici; l'esperienza costituzionale romana presenta tutti i tratti di un fenomeno allo stato nascente, nel quale la scrittura delle disposizioni, anche quando sono approvate all'unanimità, non è sufficiente a essere supportata solo da una esegesi letterale. Dal momento in cui l'Assemblea costituente si riunisce fino alla presentazione del progetto della commissione presieduta da Cesare Agostini, che insiste particolarmente sul Tribunato, l'indipendenza dei giudici e la tutela della proprietà privata, oltre che sulla definizione della religione cattolica come "religione dello Stato", prevale un orientamento più attento al rafforzamento delle garanzie costituzionali, mentre nel successivo progetto proposto da Aurelio Saliceti prevarrà l'idea di un'organizzazione più compatta dello Stato e della magistratura, che non lascia spazio a giurisdizioni speciali né all'esercizio di funzioni consultive. Le posizioni che prevalgono sono quelle di puntare piuttosto sull'unità nazionale e su un'organizzazione dello Stato che si incentri sulle funzioni dell'Assemblea parlamentare; il progetto Saliceti, che sarà poi approvato all'unanimità, testimonia una scelta che sembra rivolgersi all'Italia intera, più che allo Stato romano, e dal punto di vista dell'organizzazione politica tende a eliminare ogni fonte di conflitto politico o istituzionale: i consoli saranno tre e nominati l'Assemblea, non due come prevedeva il progetto Agostini che li faceva eleggere direttamente dal popolo²⁵.

Va anche considerato che il linguaggio giuridico usato dai costituenti romani non corrisponde a quello tecnico e dottrinale di oggi e che anzi molte delle espressioni usate esprimono orientamenti e credenze diffusi nell'opinione pubblica del tempo, con la conseguenza che occorre particolare attenzione nell'attribuire rigidi significati alle espressioni utilizzate. Lo Stato, ad esempio, è un termine che può assumere significati diversi tra loro, talora persino come

²⁴ La stessa Giunta provvisoria, che in quel momento si scioglie, dichiara che "l'Assemblea nazionale dello Stato romano riunisce altresì l'attribuzione e il carattere di italiana" (*Manifesto del 16 gennaio a tutti i popoli italiani*), aggiungendo che "Roma avrà posata la prima pietra dell'edificio che riunirà ... in una nazione i diversi popoli di questa bella parte, di questa antica regina di Europa: l'Assemblea costituente italiana". Si veda anche per le articolate discussioni con riferimento al carattere romano e italiano di quella Assemblea, L. RODELLI, *Op. cit.*, p. 72 ss e 109 ss., con riferimento in particolare alle opinioni di P. STERBINI, T. MAMIANI, G. MONTANELLI, G. MAZZINI, C. BONAPARTE e molti altri che si confrontarono sui caratteri e le dimensioni del movimento per la costituente italiana

²⁵ Si veda Rapporto di A. SALICETI nuovo presidente della Commissione per la Costituzione in *Assemblee del Risorgimento*, vol. II seduta del 10 giugno 1849, p. 749 ss. dove si esprimono con chiarezza nuovi orientamenti della Commissione, ben diversi da quelli della precedente commissione presieduta da Agostini nella quale si dà ragione della decisione di eliminare la previsione di un Tribunato per controllare i poteri dello Stato, l'esecutivo e il legislativo, affermandosi che "la migliore garanzia delle contro gli abusi del potere esecutivo sono la libertà della stampa, nel diritto di petizione collettivo e individuale, nella forza e vigilanza dell'Assemblea", mentre "la sola possibile garanzia contro gli abusi dell'Assemblea sta nell'ordine giudiziario il quale essendo indipendente e inamovibile avrà forza bastevole per respingere ogni legge violatrice dello Statuto, e nell'Assemblea, la quale essendo nominata con suffragio diretto e universale, deve presumersi la parte più sana del paese ... Altre garanzie sono impossibili": viene respinta del pari l'istituzione di un Consiglio di Stato inamovibile, perché l'inamovibilità ne avrebbe fatto "un corpo in grado di sviluppare un'azione di antagonismo nei confronti dell'Assemblea," trasformando un organo ausiliario in una possibile causa di conflitti istituzionali; si propone del pari di rinunciare ai consoli eletti direttamente dal popolo in nome di una loro elezione da parte dell'Assemblea, o perché "la vera democrazia non posa sul principio che tutti siano chiamati a esercitare gli stessi diritti, ma che ciascuno è chiamato a esercitare il diritto di cui è capace. Il popolo ... il più delle volte sarebbe incapace di fare una buona scelta". La relazione si chiude con le parole "forti della coscienza del vostro diritto, discutetelo con animo imperturbato, nel fragore della battaglia, mentre il cannone ci tuona d'intorno ... e la nostra Costituzione repubblicana suggellata dal sangue sia".

sinonimo di “territorio” sul quale vive una collettività (come quando si parla degli “stati” del Papato); e va comunque considerato che la cultura giuridica di quella parte d’Italia era poco abituata a considerare lo Stato come fonte di ogni manifestazione giuridica. I costituenti romani non ebbero perciò difficoltà ad affermare che l’idea di “sovranità” potesse essere disgiunta dal concetto di Stato, per essere considerata “*per diritto eterno nel popolo*”, mentre la stessa idea di Repubblica, lungi dall’identificarsi con lo Stato, poteva ben esprimere la forma giuridica che assumeva il “popolo” nel momento in cui si dava una propria costituzione. Sembrava non impensabile allora l’idea che la sovranità risiedesse, per la natura delle cose, nel popolo, proprio perché essa non poteva più essere riconosciuta per ragioni dinastiche, per grazia di Dio e neppure per l’elezione di una persona determinata da parte di un corpo politico. L’idea poi che la “*nazione italiana*” si presentasse come un obiettivo politico da raggiungere, che poteva ben essere propugnato dalla Repubblica romana, appariva compatibile con la tendenza a non considerare lo Stato come sinonimo di nazione. Per farla breve, nella cultura del tempo il riconoscimento di diritti, prerogative o poteri si fondavano più sul diritto naturale e sui rapporti reali tra gli uomini che vivono nelle collettività territoriali, che non come espressione di una delega di poteri statali. Lo stesso vale per i municipi, che hanno tutti eguali diritti (art. 5 del “preambolo” sui “*principi fondamentali*”), che possono ben incontrare dei limiti nelle norme generali dello Stato, ma i cui diritti hanno un fondamento reale nella tradizione del diritto pubblico e non derivano da un atto di volontà dello Stato. La dinamicità delle scelte sul piano della progettazione costituzionale si lascia valutare anche attraverso il sintomatico confronto tra i testi dei due diversi progetti costituzionali di cui si è fatto cenno, oltre che dai contenuti dei diversi emendamenti proposti da singoli deputati, durante il dibattito in Assemblea. Ferma restando la diversità delle opinioni espresse nel corso del dibattito, si può concludere che il testo finale assunse soprattutto il carattere di un manifesto per il futuro, più che quello di un testo normativo destinato a restare in vigore nei territori che continueranno ad essere governati dal potere temporale dei Papi, fino al momento dell’annessione allo Stato italiano sotto la vigenza dello Statuto di Carlo Alberto.

A Roma, come in altre parti della Penisola, si diffonde progressivamente il pensiero politico di Mazzini, che fa dell’unione tra i popoli d’Europa uno dei propri punti di partenza²⁶, ma non si deve ritenere che il pensiero mazziniano rappresenti il momento comune ad ogni movimento innovatore del tempo e, in particolare, che la cultura giuridica della popolazione romana e le scelte dell’Assemblea costituente siano state puntualmente orientate da Mazzini. La stessa ideologia mazziniana, che pur offre solidi punti di riflessione per approfondire lo studio delle storie dei popoli europei e in particolare per comprendere meglio alcune opinioni espresse nel corso dei lavori preparatori della Costituente romana va posta in relazione con le culture nazionali degli italiani e con i sentimenti condivisi da essi in relazione agli altri popoli europei. L’unione dei popoli d’Europa costituisce certamente uno dei punti di partenza del pensiero di Mazzini, che proponeva una vasta aggregazione di popoli, una volta liberati dall’egemonia austriaca, ma questo progetto non coincide se non in parte con gli sviluppi della

²⁶ Si veda G. MAZZINI, *Dell’iniziativa rivoluzionaria in Europa*, in Id., *Scritti politici*, tomo II, a cura di F. DELLA PERUTA, Torino 1976, p. 178 ss., Id. *Pensieri sulla democrazia in Europa*, Loc. ult. cit., p.239 ss.

storia del popolo romano, di quello italiano e ancora meno con quella dei popoli europei. L'autenticità delle aspettative che Mazzini suscita in contesti popolari e sociali diversi tra loro, e non identificabili del tutto con la media o piccola borghesia dell'Italia centrale, non basta per identificare la sua dottrina o ideologia con gli orientamenti dell'intera nazione italiana e deve comunque essere valutata in relazione alle circostanze e alle diverse situazioni locali. Occorre mantenere una dimensione concreta alle valutazioni dei contesti territoriali, dei sentimenti e della cultura giuridica e etica delle popolazioni romane, tenendo conto delle diverse circostanze in cui le collettività e i ceti sociali presenti nel territorio nazionale si muovono nell'epoca della "rivoluzione romana"²⁷.

Per dare un chiaro esempio dei sentimenti che animavano gli sviluppi dell'ordine giuridico repubblicano si può richiamare il già citato documento del Triumvirato del 5 aprile 1849, nel quale questo organo si considera legittimato a dichiarare delle "norme generali" che possono essere sintetizzate con le espressioni: "Libertà e Virtù, Repubblica e Fratellanza", qualità che "devono essere inseparabilmente congiunte". I Triumviri esprimono una concezione che fa appello alle idee di Repubblica e di popolo, di libertà e di rapporti umani, ad un patrimonio concettuale che non può essere interpretato come pura espressione di concezioni politiche e giuridiche prive di radici reali nella cultura del tempo.

L'esperienza costituzionale romana attira fin dall'origine l'attenzione dell'opinione pubblica e della cultura europee che guardano con interesse agli sviluppi dei sentimenti nazionali dei diversi popoli e considerano, anche da un punto di vista giuridico e politico, il modo in cui affrontare le trasformazioni dello Stato romano nel quadro degli equilibri europei²⁸. I rapporti tra i principi del diritto costituzionale e quelli del diritto internazionale rappresentano uno dei capitoli più complessi dell'intero diritto pubblico e i maggiori scrittori di diritto costituzionale dell'Ottocento hanno di ciò una chiara consapevolezza. Mi sembra perciò utile insistere

²⁷ Cfr. le significative considerazioni di G. BELARDELLI, *Mazzini*, Bologna 2010, p. 83 ss. e p. 207-218.

²⁸ L'interpretazione dei fatti che prevalse nettamente nell'Assemblea, fu contrastata soprattutto da T. MAMIANI, rappresentante della Provincia del Metauro, che nell'*Intervento alla seduta dell'8 febbraio 1849*, in *Atti dell'Assemblea costituente* p. 55 e ss, afferma che essendo anch'egli convinto che "la Repubblica è il Governo il quale si confà meglio con dignità della nostra natura, e tocca l'ideale della perfezione civile", invita l'Assemblea esaminare meglio "l'opportunità" di dichiarare decaduto il potere temporale dei Papi, per le conseguenze che ne deriverebbero alla "comune salute d'Italia"; egli sottolinea, in particolare, che anche se fosse possibile convertire i Toscani alle forma di governo repubblicana più agevolmente di altri popoli, sarà difficile il conservarla persino in Toscana; tale scelta sarebbe inoltre impraticabile in Piemonte, Liguria, come in Lombardia; egli esprime anche dei dubbi sulla solidarietà della Francia e ritiene che non si possa realisticamente pensare alla partecipazione degli altri popoli europei "non ancora in pieno modo emancipati". Secondo Mamiani, nelle insurrezioni del 1848, sulla base delle esperienze di Vienna e di Berlino, tende ormai "a predominare in Europa uno spirito di conservazione e di resistenza" nei confronti dei moti popolari. Per quanto riguarda la Francia, Mamiani esprime dei dubbi sulle parole di Lamartine e Cavaignac, concludendo che "la gran questione che ci occupa non si risolve interamente col nostro arbitrio"; egli afferma rivolgendosi all'Assemblea, che: "Voi non dovete fare cosa la quale rompa l'armonia necessaria fra le istituzioni dei nostri popoli" egli rileva che "proclamare la decadenza del Papa ... non dipende unicamente da voi, né dai vostri decreti, ma dalla Costituente italiana" che potrà riunirsi in futuro. Mamiani sottolinea in particolare la grave minaccia rappresentata dalla presenza dell'Austria in Italia. Cfr. anche B. GATTA, *La Costituzione della Repubblica romana del 1849*, Firenze 1947, p. 25 s., il quale peraltro conclude affermando che secondo l'opinione prevalente invece "la questione italiana non è una questione di pura indipendenza ma di libertà. La nuova Italia non può che avere libere istituzioni. Il papato è un'istituzione decrepita, volto al passato non all'avvenire ... Il maggiore ostacolo che si frapponeva all'Unità nazionale era superato dalle deliberazioni della Repubblica romana". Si veda in proposito G. MONSAGRATI, *Roma senza Papa*, Bari 2017, p. 56 ss.

sull'esistenza in quegli anni, nei territori dell'Italia centrale, di una coscienza politica europea più viva di quanto non sarà pensabile nei secoli successivi, quando l'Europa sarà lacerata da guerre interne, che sarebbero parse del tutto incomprensibili agli occhi di gran parte dei protagonisti delle esperienze rivoluzionarie del 1848-49.

Alla base dell'esperienza repubblicana romana è prima di tutto l'esistenza di un "popolo romano" che aspira all'unione con gli altri popoli italiani degli Stati preunitari e si rivolge ai popoli europei in nome della comune fratellanza e di una reciproca comprensione tra i popoli, che dovrebbe andare al di là degli orientamenti dei governanti, degli accademici e dell'intera diplomazia mondiale. È il caso di ricordare il Manifesto del 3 marzo 1849 approvato dall'Assemblea costituente romana che si rivolgeva "a tutti i popoli" e proseguiva affermando: "*un popolo novello vi si presenta a dimandare e ad offrire benevolenza, rispetto, fratellanza ... Popoli d'Europa! Voi non potete condannarci a meritare la pietà del mondo intero interminabilmente*"²⁹. Il testo prosegue affermando: "*Provocati e abbandonati a noi stessi abbiamo compiuto la rivoluzione senza versare una stilla di sangue ... abbiamo spiantato la sovranità dei Papi dopo tanti secoli di sciagure, non per odio del Papato, ma per amore di patria. Quando si è saputo compiere una rivoluzione con questa moralità di proponimento e di mezzi, si è insieme dimostrato che questo popolo non meritava di servire al Papato, ma era degno ... di Repubblica. Fratello della grande famiglia delle Nazioni e di ottenere la vostra amicizia e la vostra stima. La Repubblica romana si accinge a tradurre le leggi di moralità e carità universale nella condotta che si propone e nello svolgimento della sua attività politica*"³⁰.

Sempre più spesso in quegli anni politici e giornalisti, insieme a numerosi scrittori europei di diritto costituzionale o di storia politica, esprimono nelle loro valutazioni una consapevolezza della portata generale degli avvenimenti romani e molti nutrono anche la speranza di estendere ad altri Paesi europei o al resto d'Italia quel processo di rapida trasformazione istituzionale e sociale, che presupponeva un rinnovamento etico e politico del quale erano ben consapevoli intellettuali e collettività che facevano parte della nazione romana o di altre nazioni europee. Tale stato delle cose subirà un indubbio arretramento in tutti i suoi aspetti politici più innovativi dopo che gli interventi francese, spagnolo, austriaco e napoletano nei territori romani, finirono per reprimere ogni tentativo di riforma politica e sociale.

5. Lo studio della storia costituzionale italiana in una prospettiva europea.

²⁹ Il Manifesto afferma inoltre: "*Il popolo dello Stato romano ha voluto riformare la propria associazione politica, e ha fatto Repubblica; e innanzi a questo grande atto della imprescrittibile sovranità del popolo tutto il passato si consuma e svanisce. Il popolo ha voluto. Chi sopra il popolo? Iddio soltanto; ma Iddio creava i popoli per la libertà. ... La sua ragione è antecedente a ogni fatto umano. Ma se pure volgiamo indietro lo sguardo, noi possiamo contemplare le ruine del Papato tranquillamente, e assai più che non fosse tranquillo il Papato, allorché si piantava sulle ruine della nostra antica grandezza politica.*"

³⁰ *Manifesto dell'Assemblea costituente a tutti i popoli*, Roma, 2 marzo 1849. Estensore fu il deputato Cesare Agostini, l'Assemblea costituente nel comitato segreto del 1° marzo l'approvò per acclamazione; il testo, approvato in seduta plenaria il 3 marzo, fu firmato dal Presidente G. Galletti e dai segretari Filopanti, Fabretti, Pennacchi, Zangrandi.

La Repubblica romana del 1849, lungi dal presentarsi come un evento isolato dal mondo, si pone come un'esperienza politica e costituzionale di secolarizzazione delle istituzioni romane che guarda all'unità nazionale degli italiani e alla prospettiva di una unione tra i popoli europei. Essa può offrire agli studiosi di diritto costituzionale e agli studenti di giurisprudenza non pochi elementi per riflettere in una prospettiva che sappia valutare l'importanza storica dei principi costitutivi delle democrazie, tenendo conto dei loro presupposti reali e culturali. L'esperienza romana è utile anche per evidenziare le differenze culturali che continueranno a lungo a caratterizzare l'unità della nazione italiana e come esse non siano superabili ideologicamente né mediante un ricambio del ceto dirigente, meno che mai attraverso nuove occupazioni militari. La cultura della nazione romana in tutti i suoi elementi si differenzia dalla cultura delle altre regioni italiane, che sono ben lungi dal rappresentare ripartizioni solo formali; essa può rappresentare una fonte di arricchimento sociale se riesce a mantenere il rispetto della storia e della geografia. La polemica sulla opportunità o meno di un'assemblea costituente romana è rivelatrice di molte aspirazioni costituzionali, che vanno dal rafforzamento delle istituzioni territoriali al potenziamento delle autonomie municipali e della cultura locale.

L'inquadramento storico del diritto costituzionale non va considerato come un tentativo di sottrarre agli specialisti della storia politica il loro compito fondamentale di ricomporre l'insieme degli diversi elementi in grado fornire a giuristi e filosofi della politica materia e strumenti per riflettere e interpretare gli avvenimenti del passato. Lo studio della storia resta un passaggio irrinunciabile per l'interpretazione dei fenomeni giuridici e di quelli politici: esso costituisce poi la prospettiva fondamentale perché il diritto costituzionale non finisca con il rinunciare alla propria portata educativa, sociale, storica e culturale, per impedire che esso si trasformi in una disciplina ausiliaria della politica, utile solo a rafforzare le tecniche di persuasione di cui dispongono i titolari del potere politico o di quello economico. Solo muovendo da una prospettiva storica è possibile infatti riflettere sui mutamenti del diritto costituzionale mantenendo ferma una visione critica, e non esclusivamente dogmatica, sul modo in cui i diversi fattori etici e politici possono concorrere alla formazione e allo sviluppo del diritto vigente.

In Germania, Marx ed Engels considerano, non a torto, l'iniziativa repubblicana del popolo "romano" come l'evento più rivoluzionario degli anni 1848-49 e, mentre non si lasciano sfuggire l'occasione per ironizzare sul costituzionalismo dei "professori" di Francoforte, sottolinearono la presenza negli avvenimenti romani di elementi carichi di un forte contenuto politico innovatore³¹. Anche Lassalle intervenne, a proposito della posizione dell'Austria e della Prussia, pubblicando a Berlino un saggio in cui si parla anche della rivoluzione romana e dei cattivi

³¹ Cfr. K. MARX, F. ENGELS, *Rivoluzione e contro rivoluzione in Germania*, in Id. *Il 1848, In Germania e in Francia*, trad. it. di P. Togliatti, Edizioni Rinascita, Roma, 1948, p. 51 dove con riferimento all'Assemblea di Francoforte si afferma "Si ebbe dunque lo strano spettacolo di un'assemblea che pretendeva di essere la sola rappresentanza legale di una nazione grande e sovrana, ma che non ebbe mai la volontà né la forza di fare riconoscere questa sua pretesa"; si veda anche a p. 53 l'affermazione secondo cui "i chiaccheroni di Francoforte" non erano mai più felici di quando potevano librarsi "nei regni aerei del sonno", differenziandosi in ciò persino dalle costituenti di Berlino e di Vienna, che almeno facevano riferimento a parlamenti reali, mentre i dibattiti di Francoforte possono interessare "unicamente il collezionista di curiosità letterarie e di antichità"; cfr. anche V. CRISAFULLI, *Profili costituzionali di una rivoluzione mancata, in 1848. Raccolta di saggi e testimonianze*, in *Quaderni di Rinascita*,

rapporti di quel progetto costituzionale con le idee del liberalismo più conservatore, quello della monarchia prussiana, i cui costituzionalisti si rivelarono più sensibili all'idea di rafforzare lo Stato nazionale che agli sviluppi di un diritto pubblico europeo che fosse consapevole delle contraddizioni esistenti all'interno della nazione tedesca. Egli mise in evidenza come gli orientamenti più autenticamente innovatori stentassero a farsi strada nel quadro di una cultura giuridica e politica liberale che continuava ad avere di mira le tradizioni monarchiche, militari e imperiali dei ceti dirigenti³².

Il mito della Repubblica romana resterà vivo tra i molti intellettuali che continueranno ad interrogarsi sul significato di principi costitutivi di quella esperienza che mantiene tuttora una forte valenza politica e sociale al di là di ogni possibile fraintendimento. Oserei aggiungere che, per comprendere i principi costitutivi della Repubblica romana e le idee che hanno guidato almeno una parte del nostro Risorgimento, occorre, solo per un momento, mettere da parte le schematiche semplificazioni storiche e dottrinarie di moda tra quegli scrittori europei di teoria dello Stato o di politica costituzionale del Novecento che hanno creduto di trarre dai maggiori teorici dello *Staatrecht* provenienti dall'Austria e dalla Germania i nuovi principi costituzionali del diritto europeo. I valori della Costituzione romana, e ancora di più lo spirito che ha liberamente animato i lavori di quella Assemblea costituente vivono ancora non già in forza della loro carica imperativa che non può venire dalla scrittura di una costituzione che non è mai realmente entrata in vigore, ma in ragione della modernità dei valori etici e politici che sono stati allora espressi da quella prassi. Riflettere oggi sulla esperienza della Repubblica romana non significa celebrare solo l'incontestabile ricchezza di idee e progetti propri di vicende lontane nel tempo, ma interrogarsi su un tentativo di rinnovamento etico e politico che si proponeva non solo modelli organizzativi e imperativi di assetto delle collettività, quanto il riferimento a principi giuridici che rispondevano a sentimenti, miti, concezioni del mondo che affondavano le loro radici nella cultura sociale di collettività popolari.

Nonostante la sua breve durata la Repubblica romana lascerà tracce profonde nella cultura politica degli italiani, senza che questo impedisca la successiva restaurazione del potere temporale e la realizzazione di un processo di unità nazionale per vie del tutto diverse da quelle ipotizzate dai protagonisti di quell'esperienza costituzionale. Il modello costituzionale romano continuerà a stimolare una riflessione sulla nostra identità nazionale tra gli scrittori italiani più consapevoli dei limiti delle astratte elaborazioni delle dottrine, costruite solo sull'esegesi dei testi costituzionali, incoraggiandoli anche a non perdere di vista le esigenze delle collettività locali e a non trascurare il confronto tra le diverse storie e culture politiche europee.

I, 1948, p.49 ss., secondo il quale, con riferimento alla vicenda romana si può parlare solo "di un movimento costituente strozzato quasi sul nascere".

³² Cfr. F. LASSALLE, *La guerra italiana e il compito della Prussia*, Roma 1899, p. 9 ss., dove si afferma che "Se il signor de Lamartine nel 1848 avesse fatto ciò che ha fatto ora il Bonaparte con l'intervenire in aiuto dell'Italia, la rivoluzione non avrebbe potuto essere sopraffatta dalla reazione in Francia e il popolo di Francia non sarebbe divenuto pieno di disgusto e indifferente verso il governo repubblicano; la rivoluzione nelle altre parti d'Europa non sarebbe stata vinta dalla reazione e la repubblica non sarebbe caduta. ... Il principio della democrazia ha la sua base e la sua sorgente nel principio delle libere nazionalità. Senza di esso è campato in aria."