



Rivista N°: 2/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 10/04/2020

AUTORE: Mauro Volpi*

L'ORGANIZZAZIONE DEI POTERI NELLA REPUBBLICA ROMANA DEL 1849

Sommario: 1.Premessa. – 2. La “forma di governo” nel decreto di proclamazione della Repubblica. 3. L'organizzazione dei poteri nel corso dell'esperienza repubblicana. – 4. L'organizzazione dei poteri nei lavori preparatori: - 4.1. Il progetto Agostini. - 4.2. Il progetto Saliceti. – 5. La forma di governo nel testo finale della Costituzione. - 6. Conclusioni.

1. Premessa

La modernità della Costituzione della Repubblica Romana del 1849, ampiamente evidenziata con riferimento ai principi fondamentali e ai diritti in essa proclamati, trova ampia conferma anche sotto il profilo della organizzazione dei poteri. Se su questo terreno è indubbia l'influenza esercitata sull'Assemblea Costituente da modelli stranieri, e in particolare da quelli adottati in Francia, questa non si traduce in una pedissequa recezione, ma dà vita ad un risultato originale e fortemente innovativo. Ciò deriva anche dalla qualificata composizione dell'Assemblea, formata da un alto numero di appartenenti alle libere professioni, al ceto commerciale e artigianale, di impiegati e di giuristi (i quali ultimi costituivano il 30% del totale). D'altro lato, se vi era un significativo numero di possidenti e proprietari terrieri (quasi il 25%), era ridotta la consistenza dei titolari di titoli nobiliari (il 15%)¹. È quindi condivisibile il giudizio secondo cui si trattava di “persone che non possono essere considerate espressione né dell'alta accademia, né di un ceto borghese che abbia raggiunto un livello di cultura elitaria, sostanzialmente conservatrice, o comunque altamente specializzata” e che avevano una forte radice popolare². La diversità dei punti di vista (liberale, democratico-radicalista, socialista), tutti comunque ispirati al principio repubblicano, costituisce un arricchimento del dibattito e contribuisce a dare vita ad

* Già Ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi di Perugia.

¹ Per i dati citati vedi M. SEVERINI, *La Repubblica romana del 1849*, Venezia, 2011, 18.

² Cfr. A.A. CERVATI, *Testi e valori costitutivi della Repubblica Romana del 1849*, in *Costituzione della Repubblica Romana [1849]*, Macerata, 2019, XVII-XVIII.

“una costituzione che, pur chiudendo di necessità un’intensa esperienza giuridica e politica, si proietta verso il futuro”³.

La formulazione di un giudizio complessivo ed esaustivo sull’assetto dei poteri rende necessario non limitarsi alla semplice esegesi delle disposizioni costituzionali in materia⁴, ma considerare anche quel che avvenne nei cinque mesi di vita della Repubblica. Occorre poi prendere in esame il dibattito che si sviluppò nel corso dei lavori preparatori della Costituzione, il quale dette vita a due distinti progetti costituzionali, che si diversificavano per vari aspetti, ma in particolare per quelli riguardanti l’organizzazione dei poteri. Il dibattito costituente è di particolare interesse, oltre che per la passione politica e ideale che lo ha animato, per l’alto livello intellettuale degli interventi e i frequenti riferimenti storici, teorici e comparatistici, qualità assimilabili a quelle che hanno contrassegnato i lavori dell’Assemblea Costituente del 1946/47. Infine si può affrontare la questione di quale sia la forma di governo stabilita nel testo della Costituzione.

2. La “forma di governo” nel decreto di proclamazione della Repubblica

La qualificazione della “forma di governo dello Stato Romano” costituisce una preoccupazione fondamentale dell’Assemblea Costituente fin dalle sue prime deliberazioni. In particolare essa è oggetto dell’art. 3 del Decreto del 9 febbraio 1849 che stabilisce la decadenza del Papato e proclama la Repubblica. La forma di governo viene qualificata come “democrazia pura” e assume il nome di “Repubblica Romana”. Certo, si può ritenere che i principi proclamati nell’art. 3 riguardino più la forma di Stato che quella di governo in senso stretto. Purtroppo è innegabile la loro incidenza sulla organizzazione dei poteri, che rende utili alcune considerazioni relative alla loro formulazione.

In primo luogo va sottolineata la combinazione fra due termini, “democrazia” e “Repubblica”, che in passato erano stati contrapposti, in quanto espressioni di due diversi assetti di potere e modelli di società. Basti citare la nota teorizzazione di Madison durante i lavori della Convenzione di Filadelfia che distingueva la “democrazia pura”, fondata sull’autogoverno diretto dei cittadini e caratterizzata dal conflitto tra fazioni, e la “Repubblica”, basata sul sistema rappresentativo, sulla partecipazione di un maggior numero di cittadini e estesa su un più ampio ambito territoriale⁵. Per i costituenti romani non vi è invece contrapposizione in quanto il

³ Cfr. A.A. CERVATI, *La costituzione romana del 1849 e i suoi principi fondamentali*, in A. BOVENSHULTE, H. GRUB, F.A. LÖR, M. VON SCHWANENFLÜGEL, W. WIETSCHEL (Hrsg), *Demokratie und Selbsterhaltung in Europa. Festschrift für Dian Shefold zum 65 Geburtstag*, Baden Baden, 2001, 371.

⁴ Attiene all’organizzazione dei poteri larga parte della Costituzione: dall’art. 15 all’art. 62, facenti parte di sei degli otto Titoli nei quali essa si articola (dal Titolo II al Titolo VII, che hanno ad oggetto l’Ordinamento politico, l’Assemblea, il Consolato e il Ministero, il Consiglio di Stato, il Potere Giudiziario, la Forza Pubblica).

⁵ Cfr. J. MADISON, *Paper* n. 10, in *The Federalist*, New York, 1788, trad. it. a cura di G. SACERDOTI MARIANI, *Il Federalista*, Torino, 1997, 85. Com’è noto il *Federalist* raccoglie i saggi di A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, pubblicati in tre giornali di New York tra ottobre 1787 e agosto 1788 sotto lo pseudonimo “Publius” e poi editi lo stesso anno da McLean.

nuovo sistema di governo deve essere al contempo rappresentativo, e quindi repubblicano, e fondato sul principio della sovranità popolare⁶ e sul suffragio universale (maschile)⁷, e quindi democratico.

In secondo luogo la qualificazione come “democrazia pura” stava a significare che la Repubblica doveva rappresentare il popolo senza inquinamenti monarchici e aristocratici (con linguaggio moderno potremmo dire “oligarchici”). Tale formulazione fu riproposta nell’art. I dei Principi Fondamentali del progetto finale di Costituzione, il quale, subito dopo il riconoscimento del principio della sovranità popolare, stabiliva che “il popolo dello Stato Romano è costituito in repubblica democratica”. Alla critica, emersa nella discussione generale, che tale termine potesse dare spazio alle teorie egualitarie di tipo comunista o socialista fu ribattuto che esso contrassegnava la Repubblica come rappresentativa di tutto il popolo senza distinzione di classi e quindi la disposizione fu approvata nella seduta del 24 giugno⁸. La scomparsa del termine “pura” nel testo finale della Costituzione, dovuta a “un errore materiale di trascrizione”⁹ o, secondo altra opinione, in quanto ritenuto “superfluo”¹⁰, non modifica la sostanza della concezione di democrazia dominante nell’Assemblea, particolarmente avanzata per l’epoca.

3. L’organizzazione dei poteri nel corso dell’esperienza repubblicana

La centralità dell’Assemblea è sicuramente l’aspetto che più di ogni altro caratterizza il funzionamento della forma di governo durante la vita della Repubblica. Esso emerge fin dal Decreto del 7 febbraio 1849, nel quale l’Assemblea “dichiara di riconoscere in sé medesima la pienezza dei poteri sovrani”, assumendo la duplice veste di potere costituente e di organo parlamentare titolare della potestà legislativa e delle più importanti decisioni di natura politico-istituzionale (adottate mediante Decreti).

Tuttavia l’Assemblea è cosciente della necessità di dare vita ad un potere esecutivo efficiente, questione che affronta approfonditamente nella seduta del 10 febbraio¹¹. Due sono le posizioni che si contrappongono. La prima è quella più tradizionalista manifestata da Giuseppe Gabussi, deputato bolognese antimazziniano, che propone di affidare il potere esecutivo a sette ministri designati dall’Assemblea nel suo seno, responsabili nei suoi confronti e revocabili in ogni momento, con conferimento al ministro degli esteri del titolo di Presidente del Consiglio. La seconda è quella più innovativa avanzata dal deputato marchigiano Corrado

⁶ Come poi sancito nell’art. I dei Principi Fondamentali della Costituzione, ai sensi del quale “La sovranità è per diritto eterno nel popolo.”.

⁷ Il suffragio universale era stabilito già nel Decreto del 29 dicembre 1848, emanato dalla Giunta di Stato e dal Ministero, di convocazione dell’Assemblea Nazionale, che riconosceva il diritto di voto ai cittadini di 21 anni (art. 8) e l’elettorato passivo a quelli di 25 anni (art. 9) e poi fu sancito negli stessi termini nell’art. 17 della Costituzione.

⁸ Vedi i contrapposti interventi di P. BALLANTI e di C. AGOSTINI, riportati in M. FERRI, *Costituente e Costituzione nella Repubblica romana del 1849*, in *Diritto e società*, 1989, 17-18.

⁹ *Ibidem*, 18.

¹⁰ Cfr. L. RODELLI, *La Repubblica romana del 1849*, Pisa, 1955, 288.

¹¹ *Ibidem*, con ampi riferimenti al dibattito assembleare, 150-153.

Politi, mazziniano, il quale esclude che il potere esecutivo possa essere rappresentato da un Presidente in quanto istituzione “troppo prossima alla monarchia” o da un Consolato che sarebbe “d’un passo alla Presidenza”, ma neppure da un Ministero considerato istituto tipico delle monarchie costituzionali, e quindi propone un Comitato esecutivo di tre membri designati dall’Assemblea come suoi delegati, titolare di poteri importanti in materia di uso della forza, di giustizia, di finanza e di sicurezza, ma posto sotto la vigilanza dell’Assemblea “guardiana dei diritti del popolo” che “gli darà forza, sederà continua come giudice e come sorella”¹².

La proposta di Politi viene approvata con il Decreto del 10 febbraio ai sensi del quale “L’Assemblea governa lo Stato mediante un Comitato Esecutivo”. Lo stesso giorno viene eletto il primo Triumvirato nelle persone di Armellini (con 139 voti), Saliceti (114 voti) e Montecchi (65 voti).

Più combattuta è la seduta dell’11 febbraio, nella quale si dibatte sulla proposta di attribuire al Comitato Esecutivo il potere di nominare ministri responsabili, la quale appare agli occhi dei deputati radicali una deviazione rispetto allo spirito della delibera approvata dall’Assemblea il giorno precedente. La questione viene posta in termini di coerente logica costituzionale da Carlo Luciano Bonaparte, il quale pone l’alternativa fra ministri nominati dal Triumvirato, e allora non responsabili di fronte all’Assemblea, e ministri designati da questa e quindi responsabili nei suoi confronti. Bonaparte dichiara di preferire il primo modello, ispirato a quello degli Stati Uniti d’America, rispetto al secondo fondato sull’esperienza francese, il quale comporterebbe il rischio di dare vita ad un “ministero reazionario”¹³. Ma alla fine l’Assemblea con una esigua maggioranza (77 a favore su 120 presenti) delibera che i ministri siano nominati dal Comitato Esecutivo e siano responsabili verso l’Assemblea. Di conseguenza il 14 febbraio il Triumvirato nomina sette ministri¹⁴. Rimane tuttavia il dubbio se la responsabilità si configuri come individuale o collegiale e se la mancata approvazione della politica ministeriale comporti la caduta del solo Ministero o anche del Comitato Esecutivo. Bonaparte ironizza sulle affermazioni di alcuni costituenti che sostengono l’esistenza di una responsabilità solidale (come lo Sterbini) parlando della istituzione di “un decemvirato”¹⁵.

Un cambiamento importante dell’originario modello prevalentemente assembleare si verifica il 29 marzo sull’onda della notizia della sconfitta dei Piemontesi a Novara, che addensa nere nubi sul futuro della Repubblica. L’Assemblea approva quindi un Decreto il quale, ritenendo che la gravità della situazione renda necessaria la concentrazione del potere “senza che l’Assemblea stessa sospenda l’esercizio del suo mandato”, scioglie il Comitato Esecutivo e istituisce un Triumvirato cui “affida il Governo della Repubblica” e attribuisce “poteri illimitati per la guerra della Indipendenza e la salvezza della Repubblica”. Vengono quindi eletti come Triumviri Mazzini (con 132 voti), Saffi (125 voti) e Armellini (93 voti), i quali provvedono

¹² Cfr. *Le Assemblee del Risorgimento*, Camera dei Deputati, Roma, 1911, III, 112 ss.; citato d’ora in poi come *Ass. Ris.*

¹³ Cfr. L. RODELLI, *La Repubblica romana*, cit., 152.

¹⁴ Si tratta di Muzzarelli (presidente del Consiglio e Pubblica Istruzione), Campello della Spina (Guerra), Rusconi (Esteri), Saffi (Interni), Lazzarini (Giustizia), Sterbini (Lavori Pubblici e Commercio), Guiccioli (Finanze).

¹⁵ Cfr. *Ass. Ris.*, cit., III, 217-219.

successivamente alla nomina dei ministri¹⁶. Tuttavia il ministero della Guerra e Marina viene affidato temporaneamente alla Commissione di guerra, composta da cinque membri designati dall'Assemblea fuori del suo seno, nella quale svolge un ruolo fondamentale Carlo Pisacane fino al 18 aprile quando subentra come Ministro Giuseppe Avezzana, generale piemontese esule da Genova.

Qual è l'assetto della forma di governo alla luce dei rapporti che si determinano fra Triumvirato e Assemblea? Secondo l'opinione di Carlo Farini, nella sua celebre raccolta di saggi dedicata alla storia dello Stato Romano, si sarebbe dato vita ad una "dittatura indefinita", che avrebbe attribuito a Mazzini il ruolo di "autocrata". Ciò avrebbe comportato una drastica conseguenza: "La rivoluzione romana volgea a nuova forma, ossia prende la sua forma pre-concepita e sostanziale: è incarnata in Mazzini"¹⁷.

Ora, quanto all'esercizio di una dittatura commissariale, questa risulta "limitata dall'attività e dal controllo dell'Assemblea"¹⁸ e dalla distinzione¹⁹ di ruoli fra Triumvirato e Assemblea¹⁹. Da un lato l'organo di governo è titolare di importanti poteri di indirizzo politico in materia di difesa e di guerra e di politica estera e diplomatica, come dimostrano i tentativi mazziniani di trovare un accordo con la Francia tramite il negoziato con il Plenipotenziario Lesseps e di ottenere la mediazione dell'Inghilterra. Inoltre mediante Decreti Triumvirali adotta importanti provvedimenti legislativi in materia sociale, fiscale e finanziaria. D'altro lato l'Assemblea, oltre a svolgere la funzione costituente, interviene sulle più importanti decisioni politiche anche grazie alla costante e preventiva informazione da parte dei Triumviri. In definitiva si può affermare che la forma di governo non è più assembleare pura, ma assume tratti propri della forma di governo direttoriale, introdotta dalla Costituzione francese dell'Anno III (1795), rispetto alla quale tuttavia vi è la differenza significativa derivante dal fatto che il "Direttorio" non è come in Francia l'unico organo titolare dell'indirizzo politico e quindi di fatto preminente.

Quanto a Mazzini, è indiscutibile il suo ruolo fondamentale all'interno del Triumvirato e anche nella codeterminazione dell'indirizzo politico insieme all'Assemblea, che accoglie molte delle sue concezioni su Repubblica, democrazia, diritti e doveri dei cittadini. Ciò deriva non solo dalla sua grande statura intellettuale, politica e morale, ma anche dalla sua visione di insieme dell'esperienza repubblicana che viene strettamente connessa a quella delle altre "rivoluzioni" in atto in Italia (a Venezia, in Sicilia, in Toscana) e alla evoluzione della situazione politica in Francia²⁰. La conclusione non positiva di tali vicende non toglie nulla alla fondatezza della convinzione mazziniana che la Repubblica potesse salvarsi solo nel quadro dell'avanzamento della lotta per l'unità d'Italia e grazie alla solidarietà internazionale.

Ciò detto, non è condivisibile il giudizio di Farini sul verificarsi di una totale personalizzazione del potere. Intanto, se è vero che la concezione della Repubblica di Mazzini si fonda

¹⁶ Sono confermati i ministri in carica, ad eccezione di Saffi, sostituito agli Interni da Berti Pichat, e dell'attribuzione all'ex Triumviro Montecchi del dicastero dei Lavori Pubblici e Commercio.

¹⁷ Cfr. L.C. FARINI, *Lo Stato Romano dall'anno 1815 al 1850*, Firenze, 3^a ed., 1853, ristampa a cura di A. PATUELLI, Roma, 1991, 619.

¹⁸ Cfr. M. SEVERINI, *La Repubblica romana*, cit., 49.

¹⁹ Cfr. A.A. CERVATI, *Testi e valori*, cit., XVII.

²⁰ Sul ruolo decisivo di Mazzini e sulla sua strategia politica è fondamentale I. BONOMI, *Mazzini Triumviro della Repubblica Romana*, Torino, 1936.

sull'unità del potere e sulla negazione della divisione dei poteri e del ruolo delle fazioni politiche, essa viene intesa non come "una mera forma di governo", ma come "un principio", fondato sul "grado di educazione conquistato da popolo" e come "un'istituzione politica atta a tradurre un miglioramento morale". Ciò comporta che debba esistere "armonia tra chi dirige e chi è diretto", nella quale "il Governo sia l'interprete, il purificatore del voto popolare che lo ha scelto" e "il popolo invigilando sul Governo stesso per mantenerlo nella retta via, sia il cuore del paese, il paese che opera". Quella di Mazzini è quindi una concezione democratico-radicalista che non comporta alcuna emarginazione dell'Assemblea, ma al contrario il dovere del Governo di "avere comunione quanto più può" con essa²¹.

In secondo luogo i rapporti fra Mazzini e Assemblea non sono sempre concordanti. A tal proposito va ricordato che Mazzini di fatto partecipa in misura limitata ai lavori preparatori della Costituzione, specialmente dopo che in conseguenza della nomina a Triumviro deve abbandonare la Commissione incaricata di predisporre il progetto della quale faceva originariamente parte. Ma vi sono in particolare due questioni decisive sulle quali l'Assemblea non segue gli orientamenti propugnati da Mazzini. La prima consiste nella decisione di elaborare un progetto di Costituzione e non una semplice Dichiarazione di principi, come Mazzini avrebbe voluto nella prospettiva della creazione di una Costituente italiana, posizione che riprenderà alla vigilia dell'approvazione definitiva della Costituzione avanzando la proposta di un testo limitato a pochi obiettivi²². Il secondo momento di dissidio si verifica il 30 giugno quando l'Assemblea, constatata l'impossibilità di continuare a provvedere alla difesa della Repubblica, confermata di fronte ad essa da Garibaldi (capo militare effettivo della Repubblica), non accoglie la proposta di Mazzini di "uscire da Roma e portare la guerra altrove", ma approva il Decreto di cessazione di ogni difesa, incaricando il Triumvirato di darvi attuazione. Ciò determina le dimissioni dei Triumviri in carica e l'elezione di un nuovo Triumvirato, composto da Saliceti, Calandrelli e Mariani²³.

4. L'organizzazione dei poteri nei lavori preparatori:

I lavori preparatori del testo della Costituzione sono di breve durata, ma di grande intensità. Essi sfociano in due diversi progetti. Il primo viene elaborato dalla Commissione di sette membri nominata dall'Assemblea il 13 febbraio che opera fino al 3 marzo ed è presentato il 17 aprile con la relazione di Cesare Agostini, avvocato di orientamento liberale. Il secondo,

²¹ Cfr. G. MAZZINI, Intervento nella seduta del 10 marzo 1849, in *Ass. Ris.*, cit., III, 608 ss.

²² Vedi G. MAZZINI, Interventi nella seduta del 18 marzo 1849, in *Ass. Ris.*, III, 872 ss. e nella seduta del 18 giugno 1849, in *Ass. Ris.*, cit., IV, 865 ss. Nella seconda occasione egli invita l'Assemblea a non approvare una Costituzione solo romana, ma a perseguire "tre cose" da fare: fissare dei principi, dettare un catalogo dei diritti, disegnare un modello organizzativo dei poteri pubblici; dopo di che i rappresentanti dovrebbero andare nelle province per "portarvi lo spirito, l'anima dell'Assemblea" dando vita a "comitati provinciali".

²³ Della vicenda traccia un vivido quadro C. PISACANE, *Breve cenno sugli ultimi avvenimenti in Roma dalla salita della breccia al di 15 luglio*, Losanna, 1949, riportato in R. CAROCCI, *La Repubblica Romana. 1849: prove di democrazia e socialismo nel Risorgimento*, Roma 2017, 152-157.

che apporta varie modifiche a quello precedente, specie in materia di organizzazione dei poteri, viene predisposto dalla Commissione mista, derivante dalla integrazione di quella originaria con i relatori delle otto Sezioni in cui si articola l'Assemblea, ed è presentato il 10 giugno con la relazione di Aurelio Saliceti, giurista affiliato alla Giovine Italia²⁴. Entrambi i progetti si rifanno al principio repubblicano-democratico: il primo è più moderato nella definizione dei principi e punta a realizzare un equilibrio fra i poteri statali, il secondo è più radicale nei contenuti e volto a prefigurare un'articolazione dei poteri a prevalenza assembleare. Ne è una conferma la collocazione dei Principi fondamentali, che nel Progetto Agostini sono distinti dal testo della Costituzione, riproponendo anche se in forma diversa la modalità tipicamente francese del ricorso al Preambolo, mentre in quello Saliceti costituiscono parte integrante del testo costituzionale. Come è stato sottolineato, i due progetti si collocano in due diversi contesti politici, contrassegnati rispettivamente dall'auspicio di un passaggio graduale dal vecchio regime costituzionale di Pio IX alla Repubblica e dalla presa d'atto della necessità della "redazione di un testo che affermi senza ambiguità i nuovi principi democratici e repubblicani e rappresenti un futuro punto di riferimento per tutti gli italiani"²⁵.

4.1. Il progetto Agostini

Il primo progetto si ispira alla concezione dell'equilibrio fra i poteri e intende apprestare un sistema di garanzie al fine di scongiurare il rischio del dispotismo di maggioranza, che risulterebbe accentuato dall'esistenza di una Assemblea unica. Quattro sono i poteri previsti (art. 15): l'Assemblea (composta dai rappresentanti del popolo nel numero di uno ogni trentamila abitanti) titolare della potestà legislativa, il Consolato (formato da due Consoli) titolare di quella esecutiva, il Tribunato (composto da dodici membri) che vigila sulla garanzia delle leggi fondamentali, la magistratura che esercita il potere giudiziario. I componenti dei primi tre organi sono tutti eletti a suffragio universale.

L'organo più originale è il Tribunato (Titolo V del progetto), titolare di varie funzioni, che per Ferri viene ad assumere una triplice natura: di seconda Camera, di Corte costituzionale, di Corte di controllo²⁶. Non vi è dubbio che la caratterizzazione quale giudice delle leggi sia presente nella relazione di Agostini, che lo qualifica come organo chiamato "a garantire la conservazione del patto" e ne afferma l'originalità trattandosi di istituzione che "non è protetta da veruna autorità di esempio nelle Costituzioni moderne; ma ci sembrò abbastanza protetta dall'autorità della ragione"²⁷. In effetti nessun parallelismo è possibile con l'organo di analoga denominazione istituito dalla Costituzione francese dell'anno VIII (1799). Infatti il Tribunato francese, composto da cento membri eletti per cinque anni, faceva parte del potere legislativo

²⁴ I testi delle relazioni e dei due progetti si trovano in *Ass. Ris.*, cit., IV, 190-200 e 749-758. Possono leggersi anche in N. CORTESE, *Costituenti e Costituzioni italiane del 1848-49*, Napoli, II, 1951, 232 ss. Sul ruolo importante svolto da Saliceti nei lavori costituenti vedi D. NOCILLA, *Sovranità popolare e rappresentanza negli interventi di Aurelio Saliceti alla Costituente romana del 1849*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, 2, 1989, 231 ss.

²⁵ Cfr. A.A. CERVATI, *La costituzione romana*, cit., 374.

²⁶ Cfr. M. FERRI, *Costituente e Costituzione*, cit., 43.

²⁷ Cfr. *Rapporto del relatore deputato Agostini sul primo progetto*, in N. CORTESE, *Costituenti e Costituzioni*, cit., 236.

ed era titolare del potere di discutere i progetti di legge proposti dal Consolato e dal Corpo legislativo, il quale ultimo poteva solo approvare o respingere i progetti da esso varati. Si trattava, quindi, di un organo che, al pari del Senato, doveva limitare il potere dell'Assemblea legislativa, ma che, avendo dimostrato una relativa indipendenza dall'esecutivo, fu prima ridimensionato nel 1804 e infine soppresso nel 1807. Ancora più esplicita in sede di discussione generale è la posizione di Livio Mariani, che nelle sedute del 16 e del 17 giugno, criticando l'abolizione del Tribunato, definisce i componenti dell'organo come "tribuni della legge" e l'organo stesso come posto "a custodia... della costituzionalità", anche se è sostenitore di un progetto più moderato e meno invasivo nei confronti dell'Assemblea²⁸.

Tuttavia, alla luce di un esame sistematico del testo del progetto, risultano prevalenti le funzioni del Tribunato come seconda Camera e come potere di riserva nelle situazioni di crisi. Fra le prime spicca il veto sospensivo sulle leggi, previsto dall'art. 33 del progetto, ai sensi del quale se la legge è adottata con maggioranza inferiore ai due terzi, il Tribunato può imporre una seconda deliberazione e, se questa ottiene meno di tre quarti dei voti, ha il diritto di sottoporle ad una terza discussione, al termine della quale la legge diventa definitiva una volta approvata con qualsiasi maggioranza. Può essere fatto rientrare tra le funzioni di seconda Camera anche il consenso del Tribunato alla delibera con la quale l'Assemblea a maggioranza dei due terzi dei componenti può dichiarare la patria in pericolo (art. 36).

Fra le funzioni di riserva ve ne sono due particolarmente rilevanti. La prima prevede, nell'ipotesi di decretazione assembleare della "dittatura" conseguente alla dichiarazione dello stato di pericolo, l'attribuzione di un potere di vigilanza al Tribunato, il quale siede in permanenza, e quindi garantisce la continuità dello Stato, e ha il compito di verificare quando il pericolo sia cessato e quindi di riconvocare l'Assemblea (art. 37), anche se, in caso di difetto della convocazione da parte del Tribunato, l'Assemblea potrà riunirsi in qualsiasi momento su iniziativa dei due terzi dei rappresentanti (art. 38). Il secondo potere di riserva consegue alla messa in stato d'accusa e alla sospensione dalle funzioni dei Consoli da parte dell'Assemblea, e consiste nel trasferimento dell'ufficio consolare a tre tribuni scelti dal Tribunato, i quali non ne fanno più parte (artt. 48-49); anche qui in difetto di nomina immediata dei tre tribuni, l'Assemblea dopo un giorno provvede alla nomina di tre cittadini che fanno le veci dei Consoli (art. 51).

Altra previsione che rafforza il ruolo dell'organo anche al di fuori delle situazioni di crisi è quella che impone ai Consoli l'obbligo a fine mandato di rendere conto al Tribunato, cui spetta "l'approvazione o la proposta di accusa" (art. 56). Infine danno particolare forza al Tribunato la garanzia della inviolabilità riconosciuta ai suoi componenti (art. 55) e la loro rieleggibilità indefinita (art. 59).

L'altro potere forte è costituito dall'Assemblea dei rappresentanti del popolo, titolare del potere legislativo e di decisione sulla pace, sulla guerra e sui trattati (art. 28). Inoltre essa esercita importanti poteri in materia militare (Titolo VIII: artt. 73-75): delibera con legge sulla consistenza delle forze armate, con decreto sull'utilizzazione e sull'introduzione nel territorio

²⁸ Cfr. L. MARIANI, in *Ass. Ris.*, cit., IV, 838 e 847. Il progetto presentato da Mariani si differenzia da quello di Agostini in quanto prevede che i Tribuni siano eletti non dal popolo, ma dall'Assemblea e si limitino ad "avvertire il potere legislativo" della inosservanza degli adempimenti prescritti dalla Costituzione.

repubblicano di truppe straniere e nomina i generali su proposta del Consolato. L'iniziativa delle leggi spetta a cinque rappresentanti o al Consolato; l'approvazione assembleare può richiedere, come si è visto, tre successive votazioni; infine la legge è promulgata dal Presidente dell'Assemblea (art. 32).

L'Assemblea svolge un ruolo importante anche nel procedimento di revisione della Costituzione, che è particolarmente complesso (Titolo IX: artt. 76-80). Essa, su richiesta di metà dei rappresentanti, delibera per tre volte a intervallo di sei mesi sulla proposta e, in caso di approvazione, è integrata da un numero pari di rappresentanti eletti dal popolo, trasformandosi in Assemblea costituente che decide con tre votazioni a intervallo di un mese, mentre nella sua composizione originaria continua a svolgere la funzione legislativa.

L'Assemblea è titolare di poteri importanti negli stati di crisi: può dichiarare la patria in pericolo a maggioranza dei due terzi dei componenti e decretare la Dittatura, sulla quale, come si è detto, il Tribunato esercita la vigilanza (art. 36-37). Nei confronti dell'organo esecutivo l'Assemblea disciplina con legge la responsabilità solidale dei Consoli e può porli in stato d'accusa, su domanda di cinque rappresentanti o di qualsiasi cittadino, che viene discussa per tre volte al pari delle leggi "senza intervento del Tribunato" (art. 47). Se l'accusa è ammessa, l'Assemblea può decidere di sospendere i Consoli dalle loro funzioni, che sono esercitati in via temporanea da tre tribuni (art. 48). In caso di assoluzione i Consoli rientrano nelle loro funzioni, in caso di condanna si tengono nuove elezioni (art. 49). Infine, una previsione indicativa del ruolo fondamentale riconosciuto all'Assemblea è la proclamazione della sua indissolubilità (art. 31).

A fronte di due poteri forti emerge la debolezza del Consolato. Ai Consoli spetta "l'esecuzione delle leggi e la conservazione dell'ordine e della giustizia nell'amministrazione interna ed esterna della Repubblica" (art. 39), nonché l'esercizio della politica estera (art. 40). Essi nominano non dei ministri, che non sono previsti nel progetto, ma i funzionari che dirigono la pubblica amministrazione (art. 45), la quale si articola in tre sezioni, politica, economica e morale (art. 44), a ciascuna delle quali è annessa in via permanente una sezione del Consiglio di Stato, organo consultivo del Consolato che gode della prerogativa della inamovibilità (Titolo VI: artt. 60-64). I Consoli sono solidalmente responsabili, possono essere messi in stato d'accusa e sospesi dalle funzioni, e devono esporre "lo stato degli affari della Repubblica" ogni sei mesi o in seguito a richiesta dell'Assemblea (art. 53).

In definitiva i Consoli appaiono come "servi di due padroni", rappresentati dai poteri forti (Assemblea e Tribunato). Da un'analisi sistematica del progetto emerge che l'equilibrio fra poteri in esso immaginato è puramente teorico. In particolare il potere del Tribunato di sostituzione dei Consoli e di controllo del loro operato "deprime oltre misura l'esecutivo e crea una pericolosa alternativa del medesimo a cospetto dell'Assemblea", anche in considerazione della rieleggibilità indefinita dei Tribuni che ne fa "il potere più stabile e duraturo della Repubblica", ma proprio questo costituirà "lo scoglio che farà naufragare tutto il progetto"²⁹.

Di grande rilievo, infine, è la parte del progetto che riguarda il Potere Giudiziario (Titolo VII: artt.65-72). Ne viene proclamata l'indipendenza nei confronti degli altri poteri statali. I

²⁹ Cfr. L. RODELLI, *La Repubblica romana*, cit., 278.

giudici sono nominati dai Consoli, su proposta del Consiglio di Stato, e godono della inamovibilità. La funzione giurisdizionale in materia penale è esercitata dai Tribunali per l'applicazione della legge, mentre la valutazione del fatto è affidata a giudici popolari designati in base alla legge. Presso i Tribunali è istituito un pubblico ministero le cui funzioni sono stabilite con legge. Infine sui delitti compiuti dal potere esecutivo nell'esercizio delle sue funzioni decide un Tribunale censorio, composto da sette giudici, quattro della Cassazione e tre del Tribunale di Appello di Roma, soggetti ad una rotazione trimestrale.

4.2. Il progetto Saliceti

La logica che sta alla base dell'assetto dei poteri nel secondo progetto è incentrata sulla preminenza dell'Assemblea e su una concezione democratico-radicalista della Repubblica. In questa direzione vanno le modificazioni più rilevanti che riguardano il Tribunato e il Consolato.

La più eclatante è rappresentata dall'abolizione del Tribunato. Nella sua relazione Saliceti ritiene che l'organo sia di ostacolo all'esercizio spedito del potere esecutivo e che le garanzie contro i possibili abusi di questo siano rinvenibili "nella libertà di stampa, nel diritto di petizione collettivo ed individuale, nella forza e vigilanza dell'Assemblea". Nei confronti, poi, del potere legislativo, il potere di veto sospensivo attribuito al Tribunato viene ad essere superato dal sistema di doppia lettura delle leggi, che, sostituendo quello della triplice lettura di cui la seconda e la terza solo eventuali come previsto nel progetto Agostini, impone due deliberazioni a intervallo non minore di otto giorni salvo abbreviazione in caso d'urgenza (art. 31 del progetto e del testo finale della Costituzione). Le garanzie più importanti contro i possibili abusi dell'Assemblea sono rinvenute in primo luogo nell' "Ordine Giudiziario, il quale, essendo indipendente ed inamovibile, avrà forza bastevole per respingere ogni legge violatrice dello Statuto" (il che sembra fare allusione ad una sorta di controllo diffuso di legittimità costituzionale); in secondo luogo nella stessa Assemblea, "la quale, essendo nominata con suffragio diretto ed universale, deve presumersi la parte più sana del paese". Ciò rende inconcepibile l'emergere di "una maggioranza brutale che rovesci lo Statuto ed aspiri a tirannia"³⁰, anche in considerazione del numero dei rappresentanti e della breve durata della legislatura (quattro anni nel progetto, poi ridotti a tre con un emendamento approvato il 30 giugno³¹).

Particolarmente critico è l'intervento nella seduta del 17 giugno di Filippo Senesi, originario sostenitore del Tribunato, il quale muta opinione individuando ben sei possibili "mezzi invasivi" dell'organo nei confronti dell'Assemblea: il numero ristretto di dodici tribuni, la garanzia della loro inviolabilità, l'inesistenza di una limitazione dei suoi poteri, l'influenza sui Consoli

³⁰ Per le citazioni cfr. *Rapporto del relatore deputato Saliceti sul secondo progetto di Costituzione redatto dalla Commissione mista*, in N. CORTESE, *Costituenti e Costituzioni*, cit., 244.

³¹ Nella seduta del 30 giugno viene prima respinto un emendamento di E. CERNUSCHI che propone di ridurre a due anni la durata della legislatura e subito dopo approvato quello di B. SALVATORI che propone il triennio. All'emendamento si oppone C.L. BONAPARTE in nome dell'esigenza, presente nelle Costituzioni (e in particolare in quella degli Stati Uniti), di un rinnovo temporalmente differenziato del potere esecutivo, fissato in tre anni, e di quello legislativo. in *Ass. Ris.*, cit., IV, 1053-1054.

anche grazie al potere di proporre lo stato d'accusa, la rieleggibilità indefinita dei tribuni, la possibilità di esercitare anche il potere consolare³².

A nulla valgono nelle sedute del 16 e del 17 giugno gli interventi a favore della istituzione del Tribunato, volti a evitare i rischi di violazione della Costituzione e delle libertà e il pericolo della tirannia, di Mariani, di Bonaparte e di Agostini, che sono vigorosamente contrastati da Gaetano Lizabe-Ruffoni in nome della critica al principio stesso della divisione dei poteri, da Quirico Filopanti, il quale sostiene che la concezione di "Repubblica democratica pura" implica che il potere emani dal popolo e sia esercitato dai suoi rappresentanti, senza ingerenza di alcun elemento aristocratico, da Carlo Arduini, per il quale la rappresentanza è l'unica espressione della sovranità popolare e l'esercizio corretto del potere legislativo può essere assicurato dalla pubblica opinione, dalla stampa, dai circoli popolari³³. La questione si chiude definitivamente nella seduta del 30 giugno in seguito al rigetto dell'emendamento di Bonaparte così formulato: "Un potere censorio eletto direttamente dal popolo veglia sotto il nome di Tribunato alla garanzia delle leggi fondamentali della Repubblica"³⁴. In definitiva la previsione di un organo che vigili sull'osservanza della Costituzione appare all'epoca prematura anche per i suoi incerti contorni e soprattutto non in sintonia con la concezione rivoluzionaria della preminenza dell'Assemblea eletta dal popolo a suffragio universale.

Decisive sono anche le innovazioni relative al potere esecutivo: i Consoli vengono aumentati da due a tre e non sono più eletti dal popolo ma dall'Assemblea. Saliceti nella sua relazione giustifica l'incremento del numero con il rischio di paralisi derivante dal disaccordo fra due soli Consoli, che obbligherebbe l'Assemblea a interventi di risoluzione dei conflitti non sempre esercitabili in tempi rapidi. Sull'abbandono del voto popolare Saliceti contesta la capacità del popolo di operare una buona scelta di un numero ristretto di persone alle quali si chiedono particolare competenze, e in conformità alla visione propria di gran parte dei Costituenti, ampie visioni politico-ideali e etiche, mentre l'elezione dei rappresentanti richiede "minori qualità speciali che in un console" e, dato l'alto numero di questi, "una cattiva nomina resta senza conseguenza, come vinta dalla maggioranza". Ma la ragione della scelta è ulteriormente giustificata dal contesto politico e dall'assedio militare alla Repubblica: "La Commissione lavorava sotto il cannone e le bombe, che su Roma repubblicana scagliavansi da esercito repubblicano, erano d'ordine d'un presidente eletto a suffragio diretto ed universale". La conclusione è netta: "La Commissione doveva quindi rigettare ogni forma di nomina, per cui si fosse corso il rischio di avere un presidente all'uso di Francia"³⁵. Qui il riferimento alla Costituzione francese del 1848, pur presa a modello per altri aspetti (la Repubblica, il suffragio universale, il monocameralismo, lo status dei parlamentari, la responsabilità dei Ministri, il potere giudiziario, il Consiglio di Stato) veniva rigorosamente escluso per la sua componente presidenziale, che aveva consentito al Presidente Luigi Bonaparte di diventare il potere più forte e di tradire lo spirito della Repubblica, violando apertamente con l'aggressione alla Repubblica Romana l'art. V, contenuto nel Preambolo, per il quale la Repubblica francese "*respecte les nationalités*

³² Cfr. F. SENESI, Intervento, in *Ass. Ris.*, cit., IV, 859-860.

³³ *Ibidem*, 837 ss.

³⁴ *Ibidem*, 1050.

³⁵ Cfr. *Rapporto del relatore deputato Saliceti*, cit., 244-245.

*étrangères, come elle entend faire respecter la sienne; n'entreprend aucune guerre dans des vues de conquête, et n'emploie jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple*³⁶. Tale principio trova il suo corrispondente nell'art IV dei Principi fondamentali contenuto nel secondo progetto e inserito senza modifiche nel testo finale della Costituzione³⁷.

Le modificazioni relative al Consolato determinano un dibattito vivace. Nella seduta del 17 giugno viene paventato da Bonaparte il rischio che il numero tre si riduca a uno e da Panfilo Ballanti che si abbia il predominio di uno solo³⁸, timori che si rifanno all'evoluzione autocratica del Consolato stabilito dalla Costituzione dell'anno VIII (1799), la quale affidava il Governo a tre Consoli nominati per dieci anni e indefinitamente rieleggibili (art. 39). Tuttavia ben diverso per la Repubblica Romana è l'art. 34 del progetto, recepito nel testo finale della Costituzione, che limita a tre anni la durata del mandato e stabilisce che ogni anno uno dei Consoli abbandoni l'ufficio, per le due prime volte mediante sorteggio fra i tre primi eletti, e infine che nessun Console possa essere rieletto se non dopo tre anni dall'uscita dalla carica. Ciononostante la questione viene riproposta nella seduta del 30 giugno, nella quale viene prima respinto un emendamento di Salvatori che prevede un unico Console, in nome della esigenza che l'affidamento di una responsabilità perché questa sia effettiva debba essere dato "a minor numero di individui possibili", anche al fine di garantire la stabilità del potere esecutivo³⁹. Analoga sorte segue un emendamento di Bonaparte che propone due Consoli in quanto "Due uomini retti andranno sempre d'accordo" e, in caso di disaccordo, sarà l'Assemblea a decidere fra loro⁴⁰. Infine non viene ammesso un successivo emendamento dello stesso Bonaparte, il quale ripropone l'elezione dei Consoli a suffragio universale o almeno da parte di grandi elettori nominati dal popolo "come si fa in altri paesi liberi", al fine di non usurpare un potere del popolo e di garantire al potere esecutivo "quella importanza che deve avere in una Repubblica" Ma prevale nell'Assemblea l'idea che due poteri che godono della stessa legittimazione si scontrerebbero fra di loro e viene richiamata da Salvatori di nuovo l'esperienza della Francia che con l'elezione popolare "invece di crearsi un Presidente, si è creato un Re"⁴¹.

Altra innovazione che risponde ad una concezione integrale della democrazia è l'introduzione della pubblicità del voto (art. 20). Si tratta di una norma che ha suscitato forti critiche, fino a essere definita da uno dei più qualificati commentatori della Costituzione romana come quella "che più stona con la nostra sensibilità e con l'opinione moderna"⁴². La questione viene dibattuta nella seduta del 30 giugno. Carlo Grillenzoni propone un emendamento soppressivo in quanto la pubblicità costituisce "un limite alla piena libertà del popolo nell'elezione dei suoi rappresentanti"⁴³. La risposta, che porta al rigetto dell'emendamento, è contenuta in un ampio intervento di Saliceti (la cui opinione è sostenuta anche da Bonaparte), nella quale si afferma che la libertà del voto nei confronti di qualsiasi "fazione" è garantita dal potere del Governo e

³⁶ Sul rapporto tra Repubblica Romana e Francia v. L. REVERSO (*Textes réunis par*), *La République romaine de 1849 et la France*, Paris, 2008.

³⁷ "La Repubblica riguarda tutti i popoli come fratelli: rispetta ogni nazionalità: propugna l'italiana".

³⁸ Cfr. Ass. Ris., cit., IV, 844 e 853.

³⁹ *Ibidem*, 1051.

⁴⁰ *Ibidem*, 1052.

⁴¹ *Ibidem*, 1061.

⁴² Cfr. M. FERRI, *Costituente e Costituzione*, cit., 40.

⁴³ Cfr. Ass. Ris., cit., IV, 1055.

che chi si lascia intimidire da una fazione impotente “è un vile”. D'altra parte nel voto segreto “sono inevitabili gli intrighi, le sorprese, le operazioni clandestine, i giuochi di mano”. Infine il voto segreto viene qualificato come “moda” proveniente dalla Francia, alla quale viene preferito il suffragio pubblico vigente in Inghilterra, giustificato con un'ampia citazione di Constant di apprezzamento della libertà di scelta degli elettori anglosassoni. L'idea di fondo è che il voto costituisca l'esercizio di una virtù civica e consista nella scelta responsabile dei migliori. Ciò è possibile in quanto i cittadini sono tutti eguali senza distinzione sociali né politiche e anzi le fazioni devono essere contrastate⁴⁴. Non vi è dubbio che tale concezione deve fare i conti, anche nelle odierne democrazie, con una realtà caratterizzata da diseguaglianze e dall'influenza di una pluralità di gruppi organizzati e quindi il voto segreto rappresenta un compromesso necessario fra tale stato di fatto e l'ideale democratico che “presuppone uomini liberi ed eguali”⁴⁵.

Prevale qui la concezione organica di “popolo”, che si fonda sul pensiero di Mazzini ed è dominante nell'Assemblea Costituente romana. Ma va sottolineato che tale concezione non ha nulla a che vedere con il populismo odierno che attribuisce alla “fazione” vincente il potere di parlare in nome di un popolo concepito come unità indifferenziata e deprime il ruolo degli organismi intermedi e in particolare dell'assemblea parlamentare, che al contrario è posta al centro dell'architettura istituzionale della Repubblica Romana.

Tra le innovazioni del progetto Saliceti ve ne sono poi alcune che su punti specifici attenuano parzialmente i poteri dell'Assemblea. Vengono qui in considerazione la soppressione del ricorso alla dittatura e le modifiche al procedimento di revisione costituzionale. Sul primo punto non scompare il riferimento alla dichiarazione di pericolo per la patria, che giustifica la perdita della cittadinanza in caso di abbandono (art. 2). Ma la salvaguardia della sopravvivenza della patria non può essere garantita dalla dittatura perché “violare la Costituzione per salvarla è come uccidere per campar la vita”⁴⁶. Altre sono le disposizioni modificative del primo progetto rivolte alla difesa della Repubblica. Fra queste va segnalata la previsione che dichiara l'Assemblea, oltre che “indissolubile”, anche “permanente, salvo il diritto di aggiornarsi per quel che tempo che riterrà opportuno”, durante il quale potrà essere convocata d'urgenza su iniziativa del Presidente insieme ai segretari, di trenta rappresentanti o del Consolato (art. 23). Vi è, poi, l'idea che la difesa della patria debba essere garantita dal “popolo in armi”. A ciò è funzionale la istituzione della Guardia nazionale alla quale appartengono tutti i cittadini (art. 12), come già previsto nel progetto Agostini al compimento del diciottesimo anno di età, ma con l'introduzione di due nuovi articoli che ne affermano la struttura democratica, affidando all'elezione il conferimento di ogni grado (art. 61), e ne valorizzano il ruolo di “mantenimento dell'ordine interno e della Costituzione” (art. 62), il che prefigura anche se non espressamente un diritto di resistenza dei cittadini in armi contro il tentativo di sovvertire la Repubblica.

Quanto alla revisione costituzionale, l'avvio del procedimento resta nelle mani dell'Assemblea: all'iniziativa di almeno un terzo dei rappresentanti fanno seguito due delibere

⁴⁴ Cfr. *Ass. Ris.*, cit., IV, 1055-1057.

⁴⁵ Cfr. G.U. RESCIGNO, *La Costituzione della Repubblica romana del 1849*, in A. CERRI, P. HÄBERLE, I.M. IARVAD, P. RIDOLA, D. SHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia*, Roma, 2010, IV, 178.

⁴⁶ Cfr. *Rapporto del relatore deputato Saliceti*, cit., 245.

nell'intervallo di due mesi che richiedono l'approvazione della riforma a maggioranza dei due terzi dei componenti. Successivamente la parola passa non ad un'Assemblea Costituente derivante dall'integrazione di quella legislativa con rappresentanti aggiunti (come nel progetto Agostini), ma ad una nuova Costituente composta da rappresentanti eletti in ragione di uno ogni 15 mila abitanti (art. 64). D'altro lato l' "Assemblea di revisione" continua a svolgere la funzione legislativa entro il termine massimo di tre mesi (art. 65). La valorizzazione della volontà popolare si esprime tramite l'elezione dell'Assemblea e senza alcun ricorso a istituti di democrazia diretta, per i quali non vi è posto in quanto l'Assemblea è considerata l'unica espressione della sovranità popolare.

Ulteriori innovazioni riguardano il potere giudiziario e il Consiglio di Stato. Circa il primo, si conferma la nomina dei giudici da parte dei Consoli ma in Consiglio dei ministri e non più su proposta del Consiglio di Stato. L'organo competente a giudicare i Consoli e i ministri messi in stato d'accusa assume il nome di Tribunale supremo di giustizia (art. 55) ed è costituito, oltre che da giudici professionali (il Presidente e quattro giudici più anziani della Cassazione), da giudici popolari del fatto, tre per ciascuna provincia, sorteggiati fra le liste annuali.

Quanto al Consiglio di Stato, i quindici componenti sono nominati dall'Assemblea, ma ovviamente non più su terne proposte dal Tribonato, e non godono più della inamovibilità, come è previsto per la magistratura, istituto che, come sottolineato da Saliceti nella sua relazione, avrebbe potuto trasformare l'organo da ausiliario ad antagonista dell'Assemblea⁴⁷. Al Consiglio viene sottratta la competenza di proporre i candidati per gli impieghi di nomina consolare. D'altra parte, oltre a esercitare una funzione consultiva sulle proposte di legge, sui regolamenti e sulle ordinanze esecutive ed eventualmente "sulle relazioni politiche", il Consiglio acquisisce il potere di adottare regolamenti su "speciale delegazione" dell'Assemblea.

5. La forma di governo nel testo finale della Costituzione

Il progetto Saliceti trova un riscontro pressoché integrale nel testo finale della Costituzione approvata l'1 luglio e promulgata il 3 luglio sia per la corrispondenza formale dei due articolati sia per la sostanziale identità del contenuto. L' "ordinamento politico" della Repubblica (Titolo II Cost.) e le disposizioni relative ai vari organi che lo compongono sono oggetto di dibattiti interessanti e qualificati, ma complessivamente limitati, che si svolgono solo in tre sedute della discussione generale del progetto (del 16, 17 e 18 giugno) e nelle due sedute finali (29 e 30 giugno) nelle quali viene approvato un numero esiguo di emendamenti.

Qual è la forma di governo in senso stretto, incentrata sui rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo, che emerge dalla Costituzione? Si è parlato a tal proposito di "una pura forma assembleare", nella quale tutte le decisioni più importanti spettano all'Assemblea e ai Consoli sono attribuite funzioni meramente esecutive⁴⁸. Ora, se è indiscutibile la centralità dell'Assemblea, che le deriva dall'essere l'unica espressione diretta della sovranità popolare, l'analisi accurata dei lavori preparatori e del testo costituzionale consente una parziale

⁴⁷ *Ibidem*, 246.

⁴⁸ Cfr. G.U. RESCIGNO, *La Costituzione della Repubblica romana*, cit., 177.

attenuazione di quel giudizio. In particolare, la soluzione adottata differisce certamente da quella contenuta nel primo progetto costituzionale, incentrato sul teorico equilibrio fra i poteri mediante la previsione del Tribunato e l'elezione popolare anche di tribuni e Consoli, ma non è totalmente appiattita neppure sulla concezione estrema, debitrice del pensiero di Mazzini, che contesta ogni divisione dei poteri.

Tale concezione è ben presente nelle discussioni finali e viene sostenuta con vigore. Così il 16 giugno Lizabe-Ruffoni critica apertamente il principio sostenuto da Montesquieu, affermando che “il potere nelle Costituzioni politiche non deve dividersi; se si divide si corrompe o si fiacca; e questa divisione è il principio, il seme della guerra civile e della corruzione”; quanto, poi alla salvaguardia delle leggi e della libertà, può essere garantita non da organi diversi dall'Assemblea ma dalla “santità de' costumi”⁴⁹. Ma è soprattutto Enrico Cernuschi a contestare nella seduta del 18 giugno la ripartizione dei poteri in Assemblea, Consolato, Ordine giudiziario stabilita dall'art. 15 del progetto. Infatti in questo modo “il Consolato diventa un pochettino re” e “sarà un potere troppo forte” grazie alla nomina dei ministri e alla responsabilità di questi che li farà fungere da paravento di fronte all'Assemblea⁵⁰. Lo stesso Cernuschi nella seduta del 29 giugno presenta un emendamento che attribuisce “l'autorità nazionale” ai rappresentanti del popolo, i quali affidano “a un Ministero l'ordinaria amministrazione dello Stato” e infine ai giudici le funzioni della giustizia comune che sono separate da quelle amministrative⁵¹. L'emendamento viene respinto in seguito agli interventi di Bonaparte, che sottolinea il rischio in caso di suo accoglimento di anarchia amministrativa e di assenza di governo, e di Saliceti, il quale difende il testo proposto sottolineando che non corrisponde pienamente al principio tradizionale di separazione dei poteri in quanto l'Assemblea ha il potere legislativo ma anche “parte del potere esecutivo”⁵².

In effetti l'Assemblea, oltre alla titolarità del potere legislativo, decide su pace, guerra e trattati (art. 29), nomina i generali su proposta del Consolato (art. 59) e determina la dislocazione delle forze armate (art. 60). Le leggi sono promulgate dal Consolato “senza ritardo” e, se questo “indugia”, la promulgazione viene effettuata dal Presidente dell'Assemblea (art. 32). I rappresentanti godono di particolari garanzie: l'inviolabilità per le opinioni espresse nell'Assemblea (art. 26), l'immunità dagli arresti “senza permesso dell'Assemblea”, salva l'ipotesi di delitto in flagranza, nel qual caso essa decide la cessazione o la continuazione del processo, disposizione che vale anche nel caso dell'elezione come rappresentante di un cittadino carcerato (art. 27).

Il Potere esecutivo è rappresentato dal Consolato di tre componenti eletti dall'Assemblea a maggioranza di due terzi dei voti (art. 33). Ma a sua volta il Consolato nomina sette ministri posti alla testa di altrettanti dipartimenti⁵³, la cui individuazione appare ispirata a criteri

⁴⁹ Cfr. *Ass. Ris.*, cit., IV, 841.

⁵⁰ Cfr. *Ass. Ris.*, cit., IV, 870-871.

⁵¹ Cfr. *Ass. Ris.*, cit., IV, 1044.

⁵² *Ibidem*, 1046.

⁵³ “Art. 35 – Vi sono sette ministri di nomina del Consolato:

- 1) degli affari interni;
- 2) degli affari esteri;

moderni e supera la generica suddivisione della pubblica amministrazione in tre sezioni prevista nel progetto Agostini. Al Consolato spettano l'esecuzione delle leggi e le relazioni internazionali (art. 36). Inoltre nomina e revoca i titolari di impieghi "che la legge non riserva ad altra autorità" e tali decisioni sono adottate in Consiglio dei ministri (art. 37), così come la nomina dei giudici da parte dei Consoli. Il ruolo dei ministri, quindi, non è meramente decorativo, come conferma la previsione che gli atti dei Consoli non producano effetti senza la controfirma del ministro "incaricato dell'esecuzione", ad eccezione di quelli che provvedono alla nomina e alla revoca dei ministri (art. 38). Per quanto riguarda i rapporti con l'Assemblea, i Consoli rendono conto ogni anno e su richiesta della stessa, dello "stato degli affari della Repubblica" (art. 39), mentre i ministri hanno il diritto di parola in Assemblea "sugli affari che li riguardano" (art. 40). Consoli e ministri sono responsabili di fronte all'Assemblea (art. 43), che può metterli in stato d'accusa, su proposta di dieci rappresentanti, con un procedimento identico a quello legislativo (con doppia deliberazione a distanza di almeno otto giorni), il che in caso di accoglimento comporta per i Consoli la sospensione dalle funzioni (artt. 44-45). Consoli e ministri posti in stato d'accusa sono giudicati dal già citato Tribunale supremo di giustizia, che può condannarli con la maggioranza dei due terzi dei voti.

L'assetto del potere esecutivo si ispira alla Costituzione francese dell'anno III, che prevedeva un Direttorio di cinque membri, il quale nominava da sei a otto ministri (ma di fatto furono sette). Tuttavia vi sono importanti differenze, la principale delle quali consiste nei più ridotti poteri del Consolato romano rispetto al Direttorio francese, che era un effettivo organo di governo titolare di "grandi poteri", attinenti all'utilizzazione delle forze armate, alla nomina e alla revoca dei generali, degli agenti diplomatici e in genere dei funzionari pubblici, e al diritto di emettere mandati di comparizione e di arresto contro le persone sospettate di cospirare contro la sicurezza interna o esterna dello Stato⁵⁴. Di fatto grazie ai mezzi di cui disponeva il Direttorio diventò il perno della forma di governo.

Al contrario nella Costituzione della Repubblica Romana è innegabile il ruolo predominante dell'Assemblea, anche se l'impossibilità della sua effettiva applicazione lascia impregiudicata la questione della concreta evoluzione dei rapporti fra poteri. L'aspetto più originale è rappresentato dalla nomina di ministri, i quali, a differenza di quanto stabilito nella Costituzione francese del 1795, fanno parte dell'organo collegiale di governo e sono doppiamente responsabili nei confronti non solo del Consolato che li nomina ma anche dell'Assemblea.

Le considerazioni precedenti escludono che la forma di governo possa essere qualificata come "direttoriale" piuttosto che come "assembleare". D'altronde la distinzione fra le due categorie resta incerta, come dimostra il fatto che un autorevole studioso ha considerato l'esperienza svizzera, modellata sulla Costituzione francese del 1795, come l'esempio più

-
- 3) di guerra e marina;
 - 4) di finanze;
 - 5) di grazia e giustizia;
 - 6) di agricoltura, commercio, industria e lavori pubblici;
 - 7) del culto, istruzione pubblica, belle arti e beneficenza."

⁵⁴ Cfr. J. GODECHOT (*Présentation par*), *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, 2^a ed., 2006,

importante di forma di governo “assembleare” o “convenzionale”⁵⁵, mentre la dottrina italiana ha preferito il termine “direttoriale” in conseguenza della preminenza di fatto assunta dall’organo collegiale di governo⁵⁶.

Piuttosto, in considerazione dell’articolazione dei poteri stabilita nella Costituzione, pare più opportuno parlare di una forma di governo non “assembleare pura”, ma “parlamentare a prevalenza assembleare”. La natura parlamentare consiste nella derivazione dell’esecutivo dall’assemblea e nella sua responsabilità politica nei confronti di questa. La preminenza dell’Assemblea, discendente da una concezione democratico-radical del potere, deriva dall’attribuzione ad essa di parte del potere esecutivo, ma ciò non determina un’assoluta concentrazione del potere politico nelle sue mani. D’altra parte la stessa configurabilità teorica di una forma di governo “assembleare pura” è discutibile in quanto presuppone una concentrazione di poteri tale da mettere in discussione lo stesso concetto di forma di governo fondato sui rapporti fra poteri distinti e la stessa democraticità dello Stato. E invece va ribadito che l’assetto dei poteri della Repubblica romana è pienamente democratico anche in virtù della sua articolazione plurale.

6. Conclusioni

Deriva dall’analisi svolta che la Costituzione della Repubblica Romana risulta particolarmente avanzata anche sotto il profilo del sistema di organizzazione dei poteri, caratterizzato da soluzioni innovative nel quadro di un dibattito che brilla per ricchezza e profondità di contenuti. In ultima analisi ciò deriva dal “tentativo di affermazione di una concezione forte della costituzione e del diritto costituzionale”⁵⁷ e da una idea di Costituzione come atto volontario che si propone di governare la società secondo ragione e quindi intrinsecamente normativo⁵⁸. Non ci si può, quindi, stupire dell’influenza che la Costituzione romana ha svolto anche nel corso dei dibattiti nell’Assemblea Costituente del 1946/1947, costituendo un modello di riferimento sia per le analogie sia per le differenze rispetto alla Costituzione italiana vigente⁵⁹. Per queste ragioni essa rappresenta ancora oggi una Costituzione vitale che ha continuato a parlare alle generazioni che si sono succedute e la cui memoria deve essere gelosamente rivendicata e tramandata per il futuro.

⁵⁵ Cfr. P. BASTID, *Le gouvernement d’assemblée*, Paris, 1956, 13 e 225 ss. Il termine “convenzionale” fa riferimento all’esperienza della Convenzione in Francia fra il 1792 e il 1795.

⁵⁶ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 349-350 e P. BISCARETTI DI RUFFÍA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 6 ed., 1988, 360 ss.

⁵⁷ Cfr. A.A. CERVATI, *La costituzione romana*, cit., 393.

⁵⁸ Cfr. G.U. RESCIGNO, *La Costituzione della Repubblica romana*, cit., 170.

⁵⁹ Vedi G. BASCHERINI, *La costituzione della Repubblica romana del 1849 come modello*, in *Diritto e Società*, 4, 2017, 705 ss. e gli importanti contributi di S. LARICCIA, tra i quali, da ultimo, *A 170 anni dalla costituzione della repubblica romana del 3 luglio 1849*, in www.statoechiese.it, 5, 2019.