

Mario Caravale

**“Come si assicurano i diritti degli individui e delle nazioni?
Colla libertà costituzionale”**

I primi corsi di diritto costituzionale a Roma dopo l'Unità

1. Con il decreto 12 novembre 1870 il Luogotenente generale del re per Roma e le province romane Alfonso La Marmora istituì nella Facoltà di giurisprudenza di Roma le materie Introduzione allo studio delle scienze giuridiche e storia del diritto, Codice civile patrio, Procedura civile, Diritto costituzionale ed elementi di diritto amministrativo, Economia politica¹. L'anno successivo il governo italiano aggiunse altre quattro materie Filosofia della statistica, Diritto internazionale, Filosofia del diritto, Scienza delle Finanze e il Consiglio di Facoltà, nella seduta del 9 novembre 1871, riordinò in quattro anni l'ordine degli studi: in particolare separò Diritto costituzionale da Diritto amministrativo e collocò la prima disciplina al secondo anno di corso, l'altra al terzo e al quarto². Infine, la legge 12 maggio 1872, n. 821 completò la riforma della Facoltà estendendo all'Università romana l'ordinamento universitario del Regno disciplinato dalla l. 13 novembre 1859, n. 3725, detta, dal nome del ministro proponente, legge Casati. L'introduzione della disciplina di Diritto costituzionale avvenne, dunque, già all'indomani della presa di Roma; non mancarono, però, difficoltà nell'affidarne l'insegnamento.

Nella suddetta seduta del 9 novembre 1871 il Consiglio di Facoltà incluse il Diritto costituzionale tra le materie obbligatorie e avendo preso atto, poi, che la medesima disciplina era tra quelle prive di titolare, decise di affidarne l'incarico a Saverio Scolari, professore dell'Università di Pisa³. La delibera, però, non ebbe seguito. I verbali delle sedute del Consiglio di Facoltà tacciono sui motivi per cui Scolari non assunse l'incarico: fatto sta che l'insegnamento fu assunto da Francesco Sulis, professore di diritto costituzionale nella Università di Pavia e deputato al Parlamento, il quale nella sua qualità di incaricato della materia tenne la lezione inaugurale dell'anno accademico 1871-72 nell'Università di Roma⁴. E Sulis è attestato sin dal 21 gennaio 1872⁵ tra i componenti del Consiglio di Facoltà romana nei processi verbali del Consiglio medesimo, nei quali, con ogni evidenza, erano registrati non solo i professori ordinari, ma anche gli incaricati.

¹ N. Spano, *L'Università di Roma*, Roma 1935, p. 162.

² M. C. De Rigo, *I processi verbali della facoltà giuridica romana, 1870-1900*, Roma 2002, p. 13.

³ Ivi, p. 14. Su Saverio Scolari (1831-1893) si vedano G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana, I, Dal'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali amministrazione e costituzione*, Milano 1998, pp. 236-240 e *ad Indicem*; L. Borsi, *Storia nazione costituzione. Palma e i 'preorlandiani'*, Milano 2007, pp. 339 s. (con ulteriori indicazioni bibliografiche); E. Minuto, *Saverio Scolari e l'insegnamento del diritto costituzionale all'Università di Pisa*, in P. Ghedda, M. T. Guerrini, S. Negruzzo, S. Salustri (curr.), *La storia delle Università alle soglie del XXI secolo. La ricerca dei giovani studiosi tra fonti e nuovi percorsi d'indagine. Atti del Convegno internazionale di studi. Aosta, 18-20 dicembre 2006*, Bologna 2008, pp. 157-163; A. Sandulli, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano 2009, p. 30, nota 86.

⁴ *Della influenza politica dell'Università ne' tempi antichi e ne' moderni. Discorso letto dall'Avv. Francesco Sulis Professore di Diritto Costituzionale nella Regia Università di Pavia e Deputato al Parlamento nell'inaugurazione degli studi dell'anno 1871-72*, Milano-Napoli-Roma-Palermo 1871. Su Francesco Sulis (1817-1877) si vedano F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuristi pubblici nell'Italia unitaria*, Roma-Bari 2004, *ad Indicem*; L. Borsi, *Storia*, cit., *ad Indicem*.

⁵ M. C. De Rigo, *I processi verbali*, cit., p. 21.

Nel corso del 1872 la Facoltà, poi, cercò di attribuire un maggior spazio alle discipline riguardanti lo Stato e la sua costituzione. Il 9 marzo il Consiglio di Facoltà prese in esame la richiesta avanzata da Attilio Brunialti⁶ di svolgere un corso libero di diritto costituzionale⁷ e il 24 aprile l'accolse con voto unanime, precisando che detto corso non avrebbe avuto effetti legali⁸. L'unico parere contrario fu quello di Francesco Sulis il quale, impossibilitato ad intervenire alla seduta per impegni parlamentari, inviò al preside Giuseppe Galluzzi⁹ una lettera in cui esponeva le proprie riserve. Due erano i motivi del suo giudizio negativo, uno di ordine formale, l'altro di natura politica: da un canto mancavano, a suo parere, disposizioni legislative che legittimassero lo svolgimento di corsi liberi nell'Università romana, dall'altro l'accoglimento della richiesta di Brunialti avrebbe costituito un pericoloso precedente per analoghe domande e, di conseguenza, avrebbe aperto "il varco al libero insegnamento" nella Facoltà¹⁰. Sulis risulta dubbioso anche di fronte alla richiesta di Luigi Domenico Galeazzi¹¹ di svolgere un corso libero di Scienza dello Stato: la richiesta fu sostenuta nella seduta del 22 giugno da Filippo Serafini¹², Giuseppe Saredo¹³ e Emidio Pacifici-Mazzoni¹⁴, ma al termine del dibattito prevalse la proposta di rinvio, avanzata da Sulis al fine di approfondire la questione. Il 29 ottobre, comunque, la Facoltà accolse all'unanimità la richiesta di Galeazzi¹⁵.

⁶ Su Attilio Brunialti (1849-1920) rinviamo a G. D'Amelio, *Brunialti, Attilio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XIV, Roma 1972, pp. 636-368; G. Cazzetta, *Una costituzione "sperimentale" per una società ideale. I modelli giuridico-politici di Attilio Brunialti*, in *Quaderni fiorentini*, XV (1986), pp. 307-353; M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano 2001, ad *Indicem*; G. Melis, *Brunialti, Attilio*, in G. Melis (cur.), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, I, Milano 2006, pp. 660-685.

⁷ M. C. De Rigo, *I processi verbali*, cit., p. 23.

⁸ Ivi, pp. 24 s.

⁹ Giuseppe Galluzzi (1830-1906) era stato nominato professore sostituto di diritto canonico nell'Università romana nel 1858 ed era diventato titolare della materia nel 1861. Confermato nella cattedra nel 1871, tenne anche gli incarichi di Filosofia del diritto nell'anno accademico 1872-73 e di Diritto romano nell'anno accademico 1883-84. Fu collocato a riposo a motivo delle sue cattive condizioni di salute con RD 12 agosto 1905: al riguardo cfr. La Sapienza Università di Roma, Archivio storico, fasc. AS 213. Su Galluzzi, autore, tra l'altro di *Istituzioni di diritto canonico*, Roma 1900, si veda N. Spano, *L'Università di Roma*, cit., p. 162.

¹⁰ M. C. De Rigo, *I processi verbali*, cit., pp. 26 s.

¹¹ L'Archivio storico de La Sapienza Università di Roma conserva il fascicolo personale di Luigi Domenico Galluzzi (AS 2379) dal quale si evince che il giurista tenne nella Facoltà giuridica, a partire dall'anno accademico 1872-73, un corso libero senza effetti legali, il cui titolo esatto era Scienza di governare gli Stati, e che l'insegnamento era ancora impartito nel 1880. Mancano, però, indicazioni relative all'anno di nascita e a quello di morte del giurista. Galluzzi, inoltre, fu direttore della società editrice della rivista *La giurisprudenza del Consiglio di Stato* pubblicata a Roma tra il 1875 e il 1880: al riguardo di veda C. Bersani, *Tonello Michelangelo*, in *Il Consiglio di Stato*, cit., I, p. 47, nota 9.

¹² Su Filippo Serafini (1831-1897) si veda P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano 2000, pp. 40-42, 44.

¹³ Un'ampia biografia di Giuseppe Saredo (1832-1902), con un ricco quadro bibliografico, è stata scritta da F. Verrastro per *Il Consiglio di Stato*, cit., I, pp. 378-390. Sul giurista si vedano inoltre G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I, cit., pp. 129-138 e ad *Indicem*; L. Sinisi, *Dal giornalismo all'accademia. Giuseppe Saredo giurista "per caso" nell'Italia postunitaria*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XXXVII, 1 (giugno 2007), pp. 225-238; A. Sandulli, *Costruire lo Stato*, cit., p. 45, n.117.

¹⁴ Su Emidio Pacifici Mazzoni (1834-1880) si veda la biografia redatta da L. Montevercchi per *Il Consiglio di Stato*, cit., I, pp. 340 s.

¹⁵ M. C. De Rigo, *I processi verbali*, cit., p. 43.

I rapporti di Sulis con la Facoltà romana dovettero successivamente incrinarsi se il 20 ottobre 1872 il nuovo Preside, Filippo Serafini, dopo aver incluso Diritto costituzionale tra le materie da attribuire per incarico, rispondeva in modo negativo a quanti chiedevano “se consti che il Prof. Sulis o in vie ufficiali, o in vie amichevoli abbia fatto conoscere le sue intenzioni ed i propri desideri”¹⁶. Ebbe allora inizio la ricerca di un nuovo titolare della materia. Il 23 ottobre la Facoltà unanime decise di “offrire codesto insegnamento all’illustre Comm. Giuseppe Pisanelli¹⁷, già Professore ordinario della stessa materia nella R. Università di Napoli; nella persuasione che in qualunque modo egli potesse consentire a dettare nel prossimo venturo anno accademico un corso di lezioni in questa R. Università su tale importantissima materia, sarebbe reso un segnalato servizio alla studiosa gioventù ed al pubblico”. Ed aggiungeva che “in difetto di sua accettazione la Facoltà si riserva di fare ulteriori proposte”¹⁸. La delibera appare significativa: la Facoltà ribadiva con chiarezza di attribuire all’insegnamento di Diritto costituzionale un ruolo particolarmente importante nella formazione degli studenti e per questo motivo si rivolgeva ad uno dei più noti giuristi del periodo perché accettasse di svolgere il relativo corso di lezioni.

L’offerta, però, non fu accolta: il 12 novembre il Preside Serafini comunicò al Consiglio di Facoltà la risposta negativa di Pisanelli insieme con la proposta avanzata dal Ministro dell’Istruzione Pubblica di attribuire l’incarico a Carlo Francesco Gabba¹⁹. La situazione era, dunque, complessa: la Facoltà giudicava di grande rilievo la materia, ma incontrava non poche difficoltà nell’offerirne agli studenti una docenza scientificamente adeguata e stabile. Di qui la proposta presentata nello stesso Consiglio di Facoltà da Pacifici-Mazzoni, il quale, dopo aver sottolineato “l’importanza del Diritto Costituzionale”, dichiarò che “l’insegnamento di esso meriterebbe perciò di essere affidato ad un Professore ordinario”. E poiché per conseguire tale obiettivo era necessario superare il numero legale degli ordinari assegnati alla Facoltà romana dalla legge del 1872 (che aveva limitato a 10 tale numero), Pacifici-Mazzoni chiese al Preside di rivolgersi al Ministro per ottenere il provvedimento di incremento della docenza sulla base di alcuni articoli della legge Casati. La Facoltà approvò all’unanimità la proposta; per il momento si dichiarò favorevole ad accogliere l’indicazione ministeriale di incarico a Gabba, “sempreché non convenisse per avventura di affidarlo piuttosto, egualmente per incarico, al Professore che la Facoltà propone per l’insegnamento del Diritto Amministrativo”. E subito dopo chiese “che la cattedra di Diritto Amministrativo venga conferita al ... Sig. Luigi Palma, con la qualifica di Professore straordinario”²⁰.

Nuovo cambiamento il 24 novembre successivo: nel Consiglio di Facoltà svoltosi in quella data il Preside comunicò che il prof. Gabba, chiamato ad insegnare Filosofia del

¹⁶ *Ibid.*, p. 36.

¹⁷ Numerosi sono gli studi su Pisanelli e la sua opera di giurista e di politico: un quadro attento delle ricerche su di lui è offerto da *Giuseppe Pisanelli: scienza del processo, cultura delle leggi e avvocatura tra periferia e nazione*, a cura di Cristina Vano, Napoli 2005.

¹⁸ M. C. De Rigo, *I processi verbali*, cit., p. 40.

¹⁹ Su Carlo Francesco Gabba (1835-1920) si vedano la biografia redatta per il *Dizionario Biografico degli Italiani*, L, Roma 1998, pp. 819-822 da P. Beneduce e P. Grossi, *Scienza giuridica*, cit., ad *Indicem*.

²⁰ M. C. De Rigo, *I processi verbali*, cit., p. 45. Su Luigi Palma (1837-1899) rinviamo a G. Melis, *Palma, Prospero Luigi*, in *Il Consiglio di Stato*, cit., I, pp. 491-493; L. Borsi, *Storia nazione costituzione*, cit., in particolare pp. 11-190; K. Lavagna, *La trasformazione istituzionale nell’Italia liberale. Il contributo di Luigi Palma*, Roma 2010 e alla bibliografia da loro citata.

diritto, lo aveva pregato di chiedere al Ministero “una dilazione della sua venuta fino al prossimo venturo anno scolastico” ed aggiunse di non ritenere accoglibile la richiesta di Gabba²¹. Tre giorni dopo, nella seduta del 27 novembre, il Preside comunicò che “il Prof. Gabba non ha accettato l’insegnamento della Filosofia del diritto coll’incarico d’insegnare il Diritto Costituzionale” e che, di conseguenza, “conviene ancora provvedere alle dette due cattedre”. Aggiunse che il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione aveva annullato l’attribuzione della cattedra di Diritto amministrativo a Luigi Palma e che, quindi, era necessario procedere ad attribuire anche l’incarico di questa disciplina. Propose, allora, di conferire l’incarico di entrambi gli insegnamenti a Giusto Garelli, ordinario di Diritto amministrativo nell’Università di Torino dove era anche titolare dell’incarico di Diritto costituzionale²². La Facoltà approvò la proposta del Preside, aggiungendo che ove Garelli non avesse accettato l’incarico sarebbe stato “opportuno che una delle due cattedre suddette sia conferita per concorso”²³.

Stanca delle difficoltà incontrate nell’assicurare un insegnamento stabile e di qualità al Diritto costituzionale, della cui rilevanza nella formazione del giurista era profondamente convinta, la Facoltà maturò, dunque, già alla fine del 1872 l’idea di coprire la cattedra con un professore ordinario e non più con un docente incaricato e di provvedere alla sua chiamata non già per trasferimento da altra Università, bensì attraverso un concorso. E la procedura relativa fu avviata nella seduta del 22 aprile 1873, quando la Facoltà deliberò di “aprire” il concorso di Diritto costituzionale²⁴, scegliendo, dunque, questa materia tra le due indicate nella seduta del 27 novembre precedente. E’, questo, “il concorso romano di diritto costituzionale” che, unico della materia in questi primi anni dopo l’Unità, è stato giudicato da Lanchester di significativa importanza²⁵. Ma in attesa della conclusione delle procedure concorsuali era necessario provvedere ancora una volta con un incarico: di fronte alla risposta negativa di Garelli -di cui peraltro non si trova traccia nei verbali-, la Facoltà si rivolse a Carlo Boncompagni: a lui il Consiglio di Facoltà espresse nella stessa riunione del 22 aprile “la propria riconoscenza, per essersi per quest’anno sobbarcato suo malgrado, e malgrado il rifiuto dapprima opposto, all’onere d’insegnare il Diritto Costituzionale, rendendo (sebbene temporaneamente) a questo Istituto ed alla studiosa gioventù un segnalato servizio”. Carlo Boncompagni di Mombello (1804-1880), diplomatico, politico liberale, deputato, autore di importanti saggi sulla monarchia rappresentativa, sui rapporti Stato-Chiesa, sulle annessioni del 1859, era in quegli anni aggregato alla Facoltà di lettere e filosofia dell’Università di Torino e dopo il periodo romano divenne nel 1874 professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università piemontese²⁶.

Per l’anno accademico 1872-73, dunque, la Facoltà giuridica romana era lieta di poter avvalersi della collaborazione di Carlo Boncompagni come titolare dell’incarico di Diritto costituzionale. Per l’anno successivo, invece, pensò ad una soluzione diversa. Il 4 agosto 1873 il Consiglio, nel ribadire la delibera del precedente 22 aprile, “raccomanda di nuovo...il Prof. Luigi Palma per il caso che nel prossimo novembre non sia già stato

²¹ Ivi, p. 46.

²² Su Giusto Emanuele Garelli della Morea (1821-1905) si veda A. Sandulli, *Costruire lo Stato*, cit., p. 277.

²³ M. C. De Rigo, *I processi verbali*, cit., pp. 47 s.

²⁴ Ivi, p. 51.

²⁵ F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, cit., p. 46.

²⁶ F. Traniello, *Bon Compagni di Mombello, Carlo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, XI, Roma 1969, pp. 695-703.

nominato il Professore ordinario per via di concorso”. E fondò questa scelta sulla valutazione delle numerose pubblicazioni presentate da Palma, due monografie (*Del principio di nazionalità nella moderna società europea*, Milano 1867; *Del potere elettorale negli Stati liberi*, *ibid.* 1869), numerosi saggi (*Delle sommarie attinenze della Economia Politica con le altre discipline sociali*, in *Rivista contemporanea*, febbraio 1865; *L'Italia e l'equilibrio politico europeo*, in *Rivista contemporanea*, luglio-settembre 1865; *Il principio di nazionalità e la nuova federazione germanica [Studi sulla costituzione della Germania del Nord, di Bismarck]*, in *Politecnico di Milano*, ottobre 1867; *La guerra il moderno diritto internazionale*, in *Rivista contemporanea*, febbraio-marzo 1868; *L'impero austriaco e il principio di nazionalità. Studi sulla nuova costituzione della monarchia austro-ungarica*, *ibid.*, febbraio-marzo 1868; *La letteratura e il principio di nazionalità*, in *Atti dell'Istituto lombardo di scienze e lettere*, 1869; *La rappresentanza proporzionale nell'elezione dei consigli comunali*, in *Nuova Antologia*, maggio 1873) e alcuni articoli di giornali: pubblicazioni per le quali venivano ricordati i giudizi favorevoli di illustri giuristi italiani e alle quali si aggiungeva il ricco elenco di titoli accademici²⁷. E nella successiva riunione del 12 agosto la Facoltà attribuì a Palma, oltre all'incarico di Diritto costituzionale, anche l'altro di Diritto amministrativo “considerando l'affinità delle due discipline”²⁸. Ma tale decisione non ebbe immediata esecuzione. In base ad una ricca documentazione archivistica Traniello ha, infatti, rilevato che l'incarico di Diritto costituzionale fu conferito anche per il 1873-74 a Boncompagni²⁹ e la notizia viene confermata dalla De Rigo nell'Appendice n. 2 relativa alle “Tavole ordinate secondo i titoli degli insegnamenti”³⁰, dalla quale risulta anche che nell'anno accademico 1873-74 la cattedra di Diritto amministrativo continuò ad essere assegnata per incarico a Giuseppe Saredo³¹.

Nel 1874, finalmente, la copertura della cattedra romana di Diritto costituzionale si stabilizzò; e si stabilizzò nel modo auspicato dalla Facoltà la quale, come abbiamo visto, da tempo esprimeva il suo favore per la chiamata di Luigi Palma. La commissione giudicatrice del concorso bandito dalla Facoltà romana -commissione composta da Angelo Messedaglia³², Carlo Boncompagni, Emilio Broglio³³, Saverio Scolari e Pasquale Stanislao Mancini³⁴-, dopo aver escluso Francesco Sulis per l'insufficienza dei suoi titoli scientifici, deliberò la vittoria di Luigi Palma, condividendo la proposta del presidente Messedaglia secondo il quale Palma era da preferire agli altri concorrenti perché i suoi studi non si limitavano alla mera esegesi tecnico-formale delle norme, ma arricchivano l'analisi giuridica con l'esame della tradizione storica e del pensiero politico³⁵. E il 30 ottobre 1874 il Preside della Facoltà romana, Pasquale Stanislao Mancini, poteva

²⁷ M. C. De Rigo, *I processi verbali*, cit., pp. 55 s.

²⁸ Ivi, p. 57.

²⁹ F. Traniello, *Bon Compagni di Mombello, Carlo*, cit., p. 702.

³⁰ M. C. De Rigo, *I processi verbali*, cit., p. 753.

³¹ *Ibid.*

³² Su Messedaglia (1820-1901) si vedano la biografia redatta da A. Cafarelli per il *Dizionario Biografico degli Italiani*, LXXIII, Roma 2009, pp. 779-784 e V. Gioia - S. Noto (curr.), *Angelo Messedaglia e il suo tempo. Atti del convegno*, Macerata 2011.

³³ Su Emilio Broglio (1814-1892) si veda la biografia redatta da N. Raponi per il *Dizionario Biografico degli Italiani*, XIV, Roma 1974, pp. 434-437.

³⁴ La bibliografia su Mancini (1817-1888) è molto ampia. Ci limitiamo a ricordare *Pasquale Stanislao Mancini: l'uomo, lo studioso, il politico. Atti del convegno. Ariano Irpino, 11-13 novembre 1988*, Napoli 1991 e la biografia nel *Dizionario Biografico degli Italiani*, LXVIII, Roma 2007, pp. 537-547.

³⁵ F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, cit., pp. 46 s., 193 s.

comunicare al Consiglio la nomina a professore straordinario di Diritto costituzionale di Luigi Palma, insieme con l'altra di Lorenzo Meucci, anch'egli vincitore di concorso, cui risulta essere affidata la cattedra di Diritto amministrativo³⁶. Aveva così inizio il lungo insegnamento romano di Palma che si protrasse fino al 1887 quando egli passò al Consiglio di Stato.

2. Che l'Università romana all'indomani di Porta Pia riconoscesse al Diritto costituzionale un particolare valore scientifico ed un importante significato politico è confermato dal fatto che a tenere la lezione inaugurale dell'anno accademico 1871-72 fu chiamato l'incaricato di detto insegnamento, Francesco Sulis.

E' noto che sin dai primi anni del secolo XIX la dottrina giuridica italiana si caratterizzava per un patrimonio culturale nel quale l'analisi esegetica delle norme legislative era arricchita da un costante richiamo alla tradizione nazionale, alle sue origini romanistiche, alla riflessione filosofica, alla comparazione con altri ordinamenti³⁷. Non desta, perciò, meraviglia trovare il discorso inaugurale di Sulis dedicato in massima parte alla storia passata e recente; quello che colpisce è che esso si occupi della materia costituzionalistica in modo appena marginale. La sua lezione, infatti, si concentrò sul tema del ruolo svolto dall'università nello sviluppo della cultura dall'antichità all'attualità, cultura considerata il fondamento indispensabile per la conquista e per l'esercizio della libertà³⁸.

“Alla nostra Italia era da' cieli riserbato il grande trionfo”: così iniziava il discorso di Sulis. E proseguiva: “E gli Italiani riunendo memorie e tradizioni, secondando le influenze della propria e dell'universale civiltà, traducendola con amore e costanza ammirabile in opere quotidiane di vita politica, di recente attuarono il meraviglioso disegno”. Gli “intensi amori di libertà ... le giurate e mantenute reciproche fedi di popolo e di principe, le armi raccolte nel 1848 appiè alle Alpi pel nazionale riscatto, armi che dopo la battaglia di Novara, non cessarono di rimanere brandite, forze tutte che circondarono Roma ... e vi distrussero un trono che era irrisione e minaccia per la civiltà del mondo”³⁹. Non solo il linguaggio, ma anche i temi della retorica risorgimentale sono presenti in queste frasi introduttive: la ricerca della libertà e dell'unità politica si era fondata su una lunga tradizione nazionale, rinverdata dall'esperienza del 1848 e sostenuta dal patto tra popolo e sovrano, ed era stata definitivamente realizzata con la presa di Roma e la conseguente fine del dominio temporale della Chiesa; un dominio del tutto anacronistico, la cui eliminazione costituiva un fatto positivo anche per “la Religione” la quale poteva in tal modo recuperare la sua “purezza”. In questa introduzione l'unico argomento di interesse

³⁶ M. C. De Rigo, *I processi verbali*, cit., pp. 70, 753. Nel 1874 Meucci vinse il concorso di professore straordinario di Storia del diritto. Su Lorenzo Meucci (1835-1905) G. Azzariti, *Dalla discrezionalità al potere*, Padova 1989, pp. 205-209, 305-312; G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I, cit., pp. 263-287 e *ad Indicem*; L. Mannori- B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma - Bari 2001, *ad Indicem*; A. Sandulli, *Costruire lo Stato*, cit., pp. 36-40 e *ad Indicem*.

³⁷ In proposito M. T. Napoli, *La cultura giuridica europea in Italia*, Napoli 1987; E. Genta, *Ecclettismo giuridico della Restaurazione*, in “Rivista italiana di storia del diritto”, LX (1987), pp. 306 ss.; L. Lacché, *Il canone ecclettico. Alla ricerca di uno strato profondo della cultura giuridica italiana dell'Ottocento*, in *Quaderni fiorentini*, XXIX (2010), pp. 153-228.

³⁸ *Della influenza politica dell'Università ne' tempi antichi e ne' moderni. Discorso letto dall'Avv. Francesco Sulis Professore di Diritto costituzionale nella Regia Università di Pavia e Deputato in Parlamento nell'inaugurazione degli Studi dell'anno 1871-72*, Milano-Napoli-Roma 1871.

³⁹ Ivi, p. 5.

costituzionalistico, peraltro appena sfiorato, è quello del “patto tra popolo e sovrano” collocato a fondamento del nuovo ordinamento statale.

La lezione di Sulis proseguiva, poi, con una lunga panoramica delle istituzioni preposte all’elaborazione ed alla diffusione della cultura dall’antico Egitto al mondo contemporaneo, istituzioni che avevano trovato la loro migliore organizzazione nelle Università rinate nei liberi Comuni italiani, da questi sostenute e poi diffuse in Europa e successivamente anche in America. Sulis rilevava che dette istituzioni, ed in particolare le Università, avevano contribuito allo sviluppo della cultura solo quando avevano goduto di una piena libertà di pensiero e di espressione, immuni dall’intervento soffocante dei governi assoluti e della Chiesa. Libertà e laicismo, dunque, costituivano i valori primari della migliore cultura universitaria. Oggi tali valori erano stati finalmente riconquistati in Italia: perciò Sulis concludeva rivolgendosi agli studenti: “se a queste idee informerete la bella vostra gioventù, ben potrà essere lungo ed anche procelloso il vostro viaggio quaggiù, ma non fallirete no al desiato glorioso porto, e sarete consolati di purissime gioie, sorretti da Dio e dalla Scienza”⁴⁰.

Appare interessante sottolineare che Sulis, nel corso della sua lezione, ricorda un solo storico e che costui è Augustin Thierry. Per provare l’importanza della rinascita delle Università in Italia nel Medioevo “useremo” - dichiarava Sulis - “da ultimo delle parole del più coscienzoso degli storici della Francia, Agostino Thierry. Nel duodecimo secolo, egli dice, sorgono in Italia le Università e vi si studia il Diritto romano: guardando all’azione che esercitano i giuristi, nel XIII e XIV secolo, si direbbe che da’ proprii studij abbiano derivato la convinzione che nulla fosse legittimo fuorché il Principato e la Borghesia, che indovinando il destino storico delle due istituzioni, ed apponendo loro il marchio del diritto, aprissero fin da or seicento anni la strada alle future rivoluzioni”⁴¹. L’alleanza tra sovrano e borghesia maturata in Francia con la costituzione del 1830 era proposta, come noto, da Thierry quale fattore costante della storia della monarchia francese⁴². Sulis la vedeva come teorizzata in origine dai giuristi delle Università medievali italiane, cui attribuiva il merito di averne definito i contenuti giuridici: il patto tra popolo e sovrano, fondamento del vigente ordinamento costituzionale italiano, trovava, allora, per Sulis le sue radici in una specifica tradizione culturale italiana.

La lezione romana di Sulis, dunque, appare decisamente meno incisiva della prolusione che nel febbraio 1860 lo stesso giurista aveva pronunciato nell’Università di Pavia⁴³. In questa occasione Sulis aveva affrontato il tema del rapporto tra libertà individuale e autorità dello Stato ed aveva indicato nella monarchia costituzionale la forma di Stato capace di consentire il miglior equilibrio tra i due elementi. Ed aveva aggiunto che modello primo di detta forma di Stato era l’Inghilterra, dove si era realizzata in maniera matura la divisione dei poteri senza la quale non poteva darsi costituzione⁴⁴. Dell’articolata argomentazione pavese non è traccia nella lezione romana, in merito alla

⁴⁰ Ivi, p. 20.

⁴¹ Ivi, p. 13.

⁴² Su Augustin Thierry ci limitiamo a ricordare J. Walch, *Les maîtres de l’histoire, 1815-1850: Augustin Thierry, Mignet, Guizot, Thiers, Michelet, Edgard Quinet*, Genève 1986; P. Fiorentini, *Introduzione a Considerazioni sulla storia di Francia*, Catania 2002; Ead., *Augustin Thierry: storiografia e politica nella Francia della Restaurazione*, ibid. 2003.

⁴³ *Inaugurandosi nel 28 febbraio 1860 la nuova cattedra di diritto costituzionale nella R. Università di Pavia. Prolusione*, Pavia 1860.

⁴⁴ Sulla prolusione pavese di Sulis si veda L. Borsi, *Storia nazione costituzione*, cit., p. 305.

quale si può dire al massimo che il tema del rapporto tra sovranità statale e libertà degli individui rientra nel patto tra popolo e sovrano richiamato da Sulis.

Il rapporto autorità statale-libertà individuale risulta, invece, al centro della prolusione pronunciata da Carlo Boncompagni il 3 febbraio 1873 per inaugurare il corso di Diritto costituzionale dell'anno accademico 1872-73⁴⁵. Una prolusione nella quale ritroviamo, accanto all'idea della monarchia inglese quale modello dell'equilibrio tra i due elementi del rapporto, idea esposta da Sulis e condivisa da molti giuristi di quegli anni, molte delle tesi sostenute dallo stesso Boncompagni in precedenti lavori, come quella del ruolo decisivo del pensiero piemontese nella formazione della cultura liberale italiana⁴⁶.

Il discorso di Boncompagni prese le mosse dalla domanda: “lo Stato ha de' rettori e de' sudditi: quali sono i diritti degli uni e degli altri; quali i confini dell'autorità e della libertà?”⁴⁷. Ricordava in proposito che sin dagli studi giovanili e dalle prime riflessioni politiche si era domandato “come si assicurano i diritti degli individui e della nazione?” e già da tempo aveva maturato la giusta risposta: “colla libertà costituzionale”⁴⁸. La costituzione era, dunque, la fonte del corretto equilibrio tra individuo e Stato. Per Boncompagni la libertà finalmente conquistata si accompagnava necessariamente con i doveri da lei imposti ai cittadini: “se avessi dovuto dettare delle lezioni di diritto costituzionale nel principio del 1848” -egli affermava- “mi sarei diffuso sulle speranze che la libertà apre ai popoli. Discorro più volentieri oggi dei doveri ch'essa impone”⁴⁹. Due erano, a suo parere, i modelli di equilibrio tra la libertà dei cittadini e i loro doveri verso lo Stato che erano stati conosciuti dalla storia europea, l'inglese e il francese, il primo profondamente radicato nella tradizione del popolo e quindi fonte di istituzioni autenticamente libere e continuamente aggiornate, il secondo nato da un atto rivoluzionario che “non seppe fondare alcuna istituzione libera che reggesse all'impeto dell'innovazione”⁵⁰. Il favore di Boncompagni andava decisamente per il primo: alla monarchia costituzionale inglese guardavano correntemente i liberali italiani giudicandola garanzia sicura delle libertà individuali, mentre condannavano l'esperienza rivoluzionaria francese dalla quale erano derivate anche forme di governo autoritarie. “Qual è infatti il torto dello spirito rivoluzionario?” chiedeva Boncompagni; e rispondeva: “Esso schianta i governi vecchi senza porre in sodo i nuovi, e questo danno è tanto più grave quanto più si prolunga la incertezza che succede alla caduta di una istituzione antica”. Non così era accaduto in Inghilterra con la rivoluzione del 1688 “perché rimase salda, anzi si assodò più che mai la costituzione che assicurava la libertà della nazione, perché con uno stesso atto venne spodestata la dinastia degli Stuardi e chiamata a succederle quella di Guglielmo d'Oranges”⁵¹. E tanto più tale giudizio si dovette confermare in quegli anni nei quali la Francia stava vivendo una grave crisi politico-istituzionale con momenti rivoluzionari e dagli esiti per il momento incerti.

Anche l'Italia poteva vantare, secondo Boncompagni, una tradizione liberale. Riprendendo idee già esposte nelle lezioni torinesi dell'anno accademico 1866-67,

⁴⁵ *Università di Roma. Corso di Diritto costituzionale. Teorica generale. Prolusione fatta addì 3 Febbraio 1873 dal Cav. Bon-Compagni Deputato incaricato dell'insegnamento*, Roma 1873.

⁴⁶ L. Borsi, *Storia nazione costituzione*, cit., pp. 306 s., 318-320.

⁴⁷ *Prolusione fatta... dal Cav. Bon-Compagni*, cit., pp. 5 s.

⁴⁸ Ivi, p. 6.

⁴⁹ Ivi, p. 8.

⁵⁰ Ivi, p. 9.

⁵¹ Ivi, pp. 11 s.

pubblicate con il titolo *La tradizione liberale piemontese. Lezioni preliminari al Corso di Diritto costituzionale*, Torino 1867⁵², egli individuava tale tradizione da un canto nel pensiero di Cesare Balbo, di Vincenzo Gioberti e di Massimo d'Azeglio, dall'altro nel governo costituzionale instaurato nel Regno di Sardegna in seguito alla promulgazione dello Statuto albertino. E attribuiva a Cavour il merito di aver inaugurato un'esperienza di governo autenticamente liberale, dato che “impiantò larghissima libertà là dove innanzi ogni cosa dipendeva dal decreto de' principi” ed allo stesso tempo di essere riuscito a conseguire “l'assetto unitario su di un territorio prima diviso tra sette monarchie”. La rivoluzione italiana, che si era conclusa con la presa di Roma del 20 settembre 1870, doveva essere paragonata non già a quella francese, bensì a quella inglese del 1688, dato che al pari di questa aveva consolidato la precedente tradizione costituzionale, di matrice piemontese, rafforzando “quella concordia del monarcato con tutta la nazione che era stata vagheggiata dai nostri pubblicisti liberali”⁵³.

Dopo questa introduzione Boncompagni passava ad illustrare il significato dei termini Stato e costituzione. “Lo Stato” -egli affermava- “non è soltanto aggregazione di persone, è società di uomini liberi. Una società d'uomini liberi deve essere libera, deve esercitare la libertà sua deliberando essa degli interessi suoi”⁵⁴. Era, questa, l'idea di Stato del primo liberalismo, dello Stato quale istituzione che riunisce soggetti liberi, che garantisce e tutela la libertà personale, che consente agli individui di dare espressione all'io universale in loro presente. Boncompagni sembra, allora, del tutto fedele all'impostazione liberale tradizionale e perciò estraneo al nuovo indirizzo che, ancorché in via ancora minoritaria, cominciava ad essere presente nella scienza giuridica italiana, condiviso da giuristi affascinati dalle più recenti conclusioni cui era pervenuta la pubblicistica germanica. Interprete di questa nuova corrente era, ad esempio, Giuseppe Trono che proprio in quegli anni aveva iniziato a tradurre opere di Johann Caspar Bluntschli e tra il 1873 e il 1875 pubblicava a Napoli la versione italiana del *Diritto pubblico universale* del giurista zurighese⁵⁵. E influenzato dal pensiero germanico parlava di “personalità dello Stato”, una personalità dotata di “indipendenza, pienezza di potere, suprema autorità ed unità, cioè in altri termini tutti i requisiti della sovranità”: lo Stato, dunque come “persona politica e di diritto pubblico” nella quale il popolo trovava la sua unità organica⁵⁶. Per Boncompagni, invece, lo Stato era l'organizzazione di uomini liberi preposta alla tutela delle loro libertà naturali. Un tale Stato trovava la sua radice nella costituzione, la sua legge fondamentale: nella cultura giuridica finalmente affermatasi nel mondo contemporaneo il termine costituzione, ribadiva Boncompagni, non designava “ogni ordinamento di stato, ma” soltanto “l'ordinamento libero”⁵⁷.

⁵² L. Borsi, *Storia nazione costituzione*, cit., pp. 318-321.

⁵³ *Prolusione fatta... dal Cav. Bon-Compagni*, cit., pp. 11 s.

⁵⁴ Ivi, p.15.

⁵⁵ Su Johann Caspar Bluntschli (1808-1881) rinviamo a M. Fioravanti, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano 1979; S. Amato, *Partiti e associazioni di interessi nel pensiero politico tedesco: Mohl, Bluntschli, Schmoller*, Firenze 1991; M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano 2001; B. Robin, *Johann Caspar Bluntschli, Francis Lieber und das modernen Völkerrecht, 1861-1881*, Baden Baden 2003.

⁵⁶ G. Trono, *Elementi di diritto costituzionale*, Napoli 1875, pp. 48 s. Su Trono M. T. Napoli, *La cultura giuridica europea in Italia. Repertorio delle opere tradotte nel secolo XIX*, Napoli 1987, I, pp. 165-167; II, nn. 1745, 1746, 1827, 1828, 1836, 1861, 1874; L. Borsi, *Storia nazione costituzione*, cit., pp. 356-366.

⁵⁷ *Prolusione fatta... dal Cav. Bon-Compagni*, cit., p. 20.

Era, allora, necessario chiarire in cosa consistesse la libertà politica e per farlo bisognava innanzi tutto individuare “dove ha la sua sede la sovranità”. Per Boncompagni la sovranità appartiene alla nazione, la quale “ha diritto di governare se stessa”, un diritto che se “rettamente inteso abbraccia quello dei singoli, non lo soffoca”. E l’idea della “sovranità nazionale è divenuta quasi un simbolo di fede liberale”. Ne consegue che “in uno stato che si regga a libertà i rettori devono ricevere l’indirizzo dal parlamento ed il parlamento dall’opinione liberamente espressa dalla nazione”. Al contempo bisogna evitare sia l’errore di attribuire “ai privati cittadini il comando, ai rettori l’obbedienza”, sia l’altro di attribuire “il nome solenne di popolo ... agli schiamazzatori di piazza ed ai politici da trivio”⁵⁸. La tesi di Boncompagni risulta, allora, chiara: in uno Stato libero ogni cittadino gode della sua libertà naturale e partecipa, come componente della nazione attraverso il Parlamento, alla definizione delle scelte del governo; al contempo è tenuto a rispettare la volontà del governo che egli stesso ha contribuito a creare. La costituzione, quale legge fondamentale dello Stato nazione, disciplina dunque le forme in cui si esprime l’equilibrio tra la libertà individuale ed i diritti della collettività definiti dalle istituzioni da lei previste. Si tratta, dunque, di una posizione che riproduce le idee del liberalismo costituzionale. E a queste idee Boncompagni appare richiamarsi anche sotto un altro aspetto: nella sua condanna degli “schiamazzatori di piazza” e dei “politicanti da trivio” riecheggia, con ogni evidenza, la tesi elitaria che escludeva i ceti meno colti dalla gestione delle istituzioni nazionali.

Se confrontato con quello pronunciato da Sulis nel 1871 il discorso di Boncompagni risulta, dunque, ben più coerente con i temi dibattuti dalla dottrina costituzionalistica italiana dei primi anni dopo l’Unità. Soltanto il continuo riferimento ai precedenti storici italiani ed europei lo avvicina alla lezione di Sulis; ma tale riferimento è, come si diceva prima, aspetto precipuo dell’intera scienza giuridica italiana dell’Ottocento ed è quindi naturale ritrovarlo anche in Boncompagni. Piuttosto appare interessante segnalare il richiamo che il giurista fa a Romagnosi là dove ne ricorda la tesi secondo la quale l’opera di tutela del diritto svolta dalle istituzioni è “sussidiaria” rispetto a quella dei singoli cittadini, dato che essa è diretta a “supplire a ciò che l’opera sola di privati non potrebbe”⁵⁹. Una vicinanza di idee che sembra ritrovarsi anche nel rilievo attribuito da Boncompagni a Comuni e province nella tutela dei diritti dei cittadini. Come è noto, Romagnosi aveva sostenuto l’importanza delle istituzioni locali in antitesi al centralismo statale inaugurato dalla Rivoluzione francese⁶⁰. Boncompagni non affronta una questione tanto complessa; dichiara, comunque, che “il comune e la provincia” sono tra le “principali istituzioni” capaci di coordinare l’opera dei privati nella tutela dei diritti. Per lui, comunque, Comuni e province non erano le uniche istituzioni in grado di svolgere tale

⁵⁸ Ivi, p. 22.

⁵⁹ Ivi, p. 24: “Se, quando proteggono il diritto, i rettori esercitano un ufficio che non può competere ad altri che ad essi, la loro opera non è nulla se non sussidiaria, come diceva Romagnosi, quando provvedono agli interessi comuni, col supplire a ciò che l’opera sola di privati non potrebbe”.

⁶⁰ Sul pensiero di Romagnosi in merito alla funzione delle comunità locali si veda L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi*, I, *Il progetto costituzionale*, Milano 1984, pp. 585-650. Su Giandomenico Romagnosi (1761-1835) e la bibliografia su di lui rinviamo a I. Mereu (cur.), *L’antropologia dell’incivilimento in G.D. Romagnosi e C. Cattaneo*, Piacenza 2001; C. De Pascale, *Filosofia e politica nel pensiero italiano fra Sette e Ottocento: Francesco Maria Pagano e Gian Domenico Romagnosi*, Napoli 2007; G. Spanu, *Il pensiero di G.D. Romagnosi: un’interpretazione politico-giuridica*, Milano 2008; A. Sandulli, *Costruire lo Stato*, cit., pp. 7-12, 296 s. Per l’influenza di Romagnosi sulla giuspubblicistica italiana di fine ‘800 si veda anche S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna 1971, pp. 9-12.

funzione, dato che a loro egli aggiungeva “gli istituti ecclesiastici che rappresentano gli interessi religiosi: le scuole e specialmente le università che rappresentano gl’interessi letterari e scientifici: le banche di credito e gli altri istituti che provvedono ai bisogni di un ordine assai più volgare, ma che pure devono essere promossi e protetti da ogni Stato che sia sollecito del miglioramento economico”⁶¹.

3. La prolusione, dunque, aveva offerto a Boncompagni la sede in cui illustrare agli studenti le idee ispiratrici del corso e per educarli ai principi di libertà sui quali si fondava il nuovo ordine costituzionale. L’insistenza sul tema della libertà politica appare, allora, il solo filo, un filo peraltro molto tenue, che lega il discorso di Boncompagni a quello di Sulis. A differenza di quest’ultimo, però, Boncompagni parlava della libertà non in termini astratti, bensì in riferimento all’ordinamento costituzionale adottato da molti Stati occidentali, assegnando alla legge fondamentale la funzione di garantire il giusto equilibrio tra autorità dello Stato e libertà individuale. Rispetto alla prolusione di Sulis, allora, la lezione di Boncompagni appare costituire un passo in avanti nella direzione di un’analisi più specificamente giuridica di temi costituzionali. Un passo in avanti che, però, si fermava ad aspetti ancora generali e non entrava nel vivo dei problemi riguardanti la forma di governo e il suo funzionamento effettivo negli Stati fondati su una legge costituzionale. L’analisi di tali problemi fu, invece, svolta da Luigi Palma nella sua prelezione al corso dell’anno accademico 1874-75, prelezione intitolata *I caratteri e le condizioni del governo costituzionale*, letta il 6 novembre 1874 e successivamente premessa al I volume della terza edizione del *Corso di diritto costituzionale*, edita a Firenze nel 1883⁶². Con Palma, che al pari del suo predecessore usava la lezione inaugurale del corso per esporre le proprie convinzioni scientifiche, la costituzionalistica romana, dunque, entrava finalmente nel vivo del dibattito che si andava svolgendo nella dottrina italiana.

Nella sua prelezione Palma affrontava il medesimo problema trattato da Boncompagni, quello del rapporto tra potestà dello Stato e libertà degli individui, ma lo faceva in termini diversi da quelli del suo predecessore. La differenza tra i due giuristi si coglie sin dall’inizio del discorso di Palma, là dove egli affrontava il tema della natura dello Stato. Per Palma lo Stato “prima di tutto è un istituto giuridico, la cui propria idea, il cui proprio fine è di determinare le forme di diritto delle quali hanno bisogno, per avere sicura effettuazione, le relazioni dei cittadini fra di loro e cogli altri membri dell’umanità nel consorzio delle genti ... Non deve pretendere di sciogliere o sopprimere i naturali contrasti sociali, ma lasciar sicuro e libero campo ad ogni motivo di azione morale, economica, religiosa, individuale o collettiva, coordinatamente ai diritti delle altre personalità, società ed istituzioni, ai fini legittimi, ai diritti e ai doveri dello Stato istesso”. E concludeva: “Per tutto ciò occorre un Governo, una Sovranità, una personalità morale, fornita della chiara intelligenza e della volontà operativa del diritto e del bene sociale, in quanto questo possa essere opera dello Stato; la persona giuridica nel suo più alto senso”⁶³. Siamo in presenza di affermazioni di grande significato. A differenza di Boncompagni, Palma appare pienamente consapevole dei più recenti sviluppi della dottrina tedesca e di condividerne nella sostanza le conclusioni: allo stesso tempo Palma

⁶¹ *Prolusione fatta... dal Cav. Bon-Compagni*, cit., p. 24.

⁶² “La stretta correlazione con la realtà istituzionale” risulta in questa prelezione “un’esigenza imprescindibile di analisi e osservazione” per Palma: così afferma K. Lavagna, *La trasformazione istituzionale*, cit., p.57.

⁶³ L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, 3ª edizione riveduta e corretta, I, 1, Firenze 1883, pp. 8 s.

sembra arricchire l'idea dello Stato persona giuridica dotata di sovranità con l'altra della funzione morale dello stesso Stato e dei doveri che esso ha assunto nei riguardi dei cittadini. Una visione complessa, dunque, che secondo Luca Borsi testimonia come le idee di Palma siano debitorie non soltanto del pensiero della dottrina tedesca, ma anche di quello di Pellegrino Rossi, il quale aveva insistito sulla natura morale dello Stato, sulla sua natura di espressione della società nazionale e sui suoi doveri nei riguardi dei cittadini⁶⁴.

La seconda differenza tra il discorso di Palma e quello di Boncompagni risiede, poi, nel fatto che il primo incentra il problema dell'equilibrio tra autorità statale e libertà individuale nell'analisi della natura e del funzionamento della forma di governo "rappresentativo costituzionale", mentre il secondo si limitava a parlare delle garanzie offerte dalla carta fondamentale senza esaminare gli strumenti istituzionali che tali garanzie dovevano offrire nella concreta realtà politica. L'esperienza passata degli Stati europei, secondo Palma, si era caratterizzata per "mancanza di freni sufficienti nel governo, di garanzie nei governati". Questi gravi difetti della tradizione erano stati superati con il principio della distinzione dei poteri che Palma, comunque, presenta non già in termini di rigida separazione tra gli stessi, bensì nelle forme maturate in Inghilterra a partire dalla Gloriosa rivoluzione del 1688. Il perno dell'ordinamento britannico era costituito per il giurista dal re, titolare di un potere "variamente diviso e coordinato tra i vari organi della società politica; Re, senati, deputati, giudici, militari". In particolare "si è staccato dalla Corona il potere di applicare le leggi ai casi particolari, e si è conferito a giudici indipendenti e inamovibili, ai quali si son fatti cooperare dei cittadini comuni come giurati. Al Principe, da cui emana la Giustizia, si sono riservati l'onore dell'amministrazione di essa in suo nome, le nomine dei magistrati propositigli dai suoi ministri conforme alle leggi, le grazie: ma anche questo splendidissimo gioiello della loro corona, come le altre prerogative sovrane, ora per virtù di leggi, ora per influsso di costume e per altre esigenze del governo costituzionale, è soggetto a condizioni nel suo uso. Il potere di sancire le leggi si è mantenuto al Re, a condizione che siano state prima approvate dai rappresentanti del paese"⁶⁵. Perno del sistema, il re era affiancato da altre istituzioni, altrettanto centrali nel funzionamento dell'ordinamento. Innanzi tutto le assemblee parlamentari alle quali "si è conferito l'alto potere d'iniziare le leggi, discuterle, approvarle, consentire le imposte, sindacare i ministri ossia tutta l'azione politica ed amministrativa dello Stato". E poi "un altro potere, detto impropriamente l'esecutivo", al quale spetta "il potere effettivo di eseguire le leggi, di amministrare le cose dello Stato, le relazioni esterne, la sicurezza pubblica, la finanza, di provvedere armi ed armati, di adempiere ai fini della cultura e dello sviluppo economico, intellettuale e morale dello Stato". Dell'esecutivo "si è tenuto a capo il Re ereditario, inviolabile ed irresponsabile; ma, salvo l'approvazione della Corona negli atti più importanti, è veramente o praticamente in mano ai ministri scelti dalla Corona fra i rappresentanti che più godono la fiducia della

⁶⁴ L. Borsi, *Storia nazione costituzione*, cit., p.78. Per un quadro della dottrina costituzionalistica italiana preorlandiana oltre allo studio di Borsi or ora citato, pp. 191-391, è ancora utile il saggio di M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico*, s. 6, XXXIII (1963), pp. 78-83. Su Pellegrino Rossi C. Ghisalberti, *Pellegrino Rossi e il costituzionalismo della monarchia di luglio*, in Id., *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano 1972, pp. 163- 189; M. Sbriccoli, *Il diritto come mediazione. Note sul pensiero giuridico-politico di Pellegrino Rossi*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata*, n. s., V, 3 (1982), pp. 1625-1644; L. Lacchè (cur.), *Un liberale europeo: Pellegrino Rossi (1787-1848). Atti della giornata di studio. Macerata 20 novembre 1998*, Milano 2001; L. Borsi, *Storia nazione costituzione*, cit., p. 78, nota 106; M. Finelli (cur.), *Pellegrino Rossi: giurista, economista e uomo politico (1787-1848)*, Soveria Mannelli 2011.

⁶⁵ L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, cit., pp. 10 s.

maggioranza della nazione, e responsabili davanti alla medesima della loro amministrazione”⁶⁶.

E’ questo il “governo rappresentativo costituzionale”, nato in Inghilterra e da lì passato agli Stati costituzionali del Continente, un governo che “è nominato dalla Corona, ma consiste di uomini di Stato le cui opinioni negli argomenti urgenti convengono con quelli della maggioranza, e che si ripartiscono i varî rami della pubblica amministrazione”. Un governo che ha bisogno del consenso della maggioranza parlamentare per continuare ad operare: “se la maggioranza non è soddisfatta dell’amministrazione, ovvero per qualsiasi motivo venga a spostarsi, non occorre per reggere lo Stato a sua posta di mutare costituzione, Principe, o fare un altro grave mutamento, e nemmeno accusare il ministero; ma basta un voto parlamentare, il rigetto di un articolo di legge, per obbligare o il ministero a dimettersi e la Corona a chiamare altri ministri, ossia a mettere l’esecutivo in armonia col legislativo, ovvero a esercitare l’eminente prerogativa regia d’interrogare il vero potere risolutivo della nazione, che ha e deve avere l’ultima parola, il corpo elettorale”⁶⁷. Essendo il Parlamento “lo specchio della nazione e dei suoi partiti”⁶⁸, il governo che goda della sua approvazione rappresenta la volontà della maggioranza dei cittadini: il che garantisce che l’opera dell’esecutivo, espressione immediata della sovranità dello Stato, tuteli e rispetti la libertà dei cittadini.

L’esecutivo responsabile di fronte al Parlamento è, dunque, indicato da Palma come prima garanzia del conseguito equilibrio tra autorità dello Stato e libertà degli individui. Ma tale garanzia non appare al giurista sufficiente: esiste infatti a suo giudizio il rischio che la maggioranza parlamentare imponga, per il tramite del governo di sua fiducia, limiti a diritti ed interessi della minoranza dei cittadini. “L’impero della maggioranza” -dichiara Palma- “è legittimo in parecchie cose, come nella votazione delle imposte e delle leggi; ma le leggi debbono sottrarre al dominio delle maggioranze e del potere sociale il libero sviluppo delle facoltà umane, intellettive, morali, religiose ed economiche, colla sola limitazione della coordinazione all’eguale libera attività altrui; e del rispetto dovuto all’esistenza e ai fini legittimi dello Stato”. Di qui le sue conclusioni: “Non bastano dunque le libertà politiche di elettori, di Camere, di limitazioni del potere regio; si vuole la limitazione del potere sociale in sé, a qualsiasi persona o corpo sia confidato; vuolsi ordinamento di libertà individuali e locali, di persona, di stampa, di unione e di associazione, di lavoro e di proprietà, di coscienza e di culto, di comuni e di provincie. La società generale ha non solo il diritto ma il dovere di coordinare, di reprimere gli abusi di tutte le libertà, della stampa come dei pulpiti e delle chiese, delle associazioni politiche come dei consigli comunali; ma queste varie libertà, non la mera partecipazione alle elezioni e quindi al governo politico dello Stato, sono oggi l’essenza della libertà e del sincero governo costituzionale”⁶⁹.

L’equilibrio tra libertà individuale e autorità dello Stato può essere raggiunto, secondo Palma, se il governo rappresentativo costituzionale opera in un ordinamento nel quale i poteri in cui è articolata la sovranità statale si limitano tra loro. “Non è vero” -sostiene il giurista- “come si dice comunemente, che [i poteri] sieno divisi; sono invece ammirabilmente intrecciati e coordinati”. E qui il suo discorso, pur riguardando in generale la forma di governo parlamentare di origine britannica, sembra tener presente in

⁶⁶ Ivi, p. 12.

⁶⁷ Ivi, pp. 13 s.

⁶⁸ Ivi, p. 14.

⁶⁹ Ivi, p. 17.

particolare la realtà istituzionale italiana. “I Re” -egli dichiara- “sono alla testa di tutto, ma tutti i loro grandi poteri sono limitati, e nulla fanno di per sé da soli. Per l’azione legislativa han d’uopo delle Camere, per la esecutiva di ministri responsabili, per la giudiziaria di giudici inamovibili. La Camera dei deputati non può far leggi senza consentimento del Senato e la sanzione del re; sindacava il potere esecutivo, ma non nomina od esonera impiegati, non amministra; può accusare i ministri ma non giudicarli, non è Corte giudiziaria. Il Senato modera colla sua partecipazione il gran potere della Camera dei deputati, ma non regge lo Stato. I giudici sono indipendenti nella applicazione delle leggi, ma non le fanno. I ministri hanno e debbono avere una grande azione e forza, ma per aver leggi ed amministrare han d’uopo delle Camere, della fiducia e della sanzione della Corona, e sono sempre sotto il sindacato del Parlamento, e il giudizio del Senato ... Contro ogni potere insomma sta un mezzo legale di resistenza, un freno giuridico al suo trasmodare”⁷⁰.

Il discorso di Palma merita alcune osservazioni. In primo luogo si deve sottolineare come i riferimenti ai precedenti storici siano scarsi. Il richiamo principale è alla storia inglese, ma si tratta di un richiamo indispensabile per illustrare il contenuto della forma di governo parlamentare vigente attualmente in quel regno, forma di governo che costituiva il modello per i regimi costituzionali del Continente. Sotto questo profilo, dunque, egli si differenziava non soltanto da Sulis, ma anche da Boncompagni. A quest’ultimo, si avvicinava invece -e questa è la seconda osservazione da fare in merito alla lezione di Palma- là dove indicava Comuni e province come istituzioni decisive per la tutela della libertà individuale: una presa di posizione, questa, di sicuro interesse che sembra attribuire ai suddetti enti locali natura di ordinamento originario, di organizzazione spontanea della libertà dei consociati più che quella di enti autonomi istituiti dallo Stato sovrano e disciplinati dalla sua legge.

Inoltre appare significativa l’attenzione di Palma per i profili amministrativi dell’attività dell’esecutivo. Egli, infatti, riconosceva al governo non solo il compito di dare esecuzione alle leggi approvate dal Parlamento e sanzionate dal sovrano, ma anche e soprattutto - come abbiamo visto- quello “di amministrare le cose dello Stato, le relazioni esterne, la sicurezza pubblica, la finanza, di provvedere armi ed armati, di adempiere ai fini della cultura e dello sviluppo economico, intellettuale e morale dello Stato”. Ed aggiungeva che la funzione del Parlamento non era solo legislativa, ma si esprimeva anche nel potere di “consentire le imposte, sindacare i ministri ossia tutta l’azione politica ed amministrativa dello Stato”. Il giurista, dunque, appare recepire le tesi che in quello stesso torno di anni andava formulando la dottrina tedesca, la quale metteva in risalto il ruolo della pubblica amministrazione, al punto da individuare la funzione primaria dello Stato nell’organizzazione di “un’amministrazione conforme a costituzione”⁷¹: di conseguenza “lo Stato della centralità della legge era ancor prima lo Stato della centralità dell’amministrazione”⁷².

E ancora sembra importante sottolineare la ricerca da parte del giurista di un meccanismo istituzionale che garantisca l’equilibrio tra i poteri dello Stato, impedendo a ciascuno di loro di esorbitare dal suo ambito costituzionale e mettere in pericolo la tutela

⁷⁰ Ivi, p. 18.

⁷¹ Sono le parole di Ludwig von Stein, *Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege*, in *Zeitschrift für das privat-und öffentliche Recht der Gegenwart*, VI (1879), p. 279 riportate da L. Mannori - B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, p. 321.

⁷² *Ibid.*

della libertà dei cittadini. Nel testo esaminato in questa sede Palma affidava detta funzione all'intreccio di controlli e limiti reciproci tra poteri in cui si articolava la potestà sovrana dello Stato. Allo stesso tempo, comunque, ricordava che in Inghilterra un ruolo primario sotto questo profilo era svolto dal sovrano: "in Inghilterra" -afferitava infatti- "il Re siccome ereditario è al disopra dei partiti, e perciò in sé è più atto a proteggere le minoranze e le parti soccombenti"⁷³. Questa idea sarà ulteriormente approfondita dallo stesso Palma nella prolusione romana del 1882, dal titolo *Il diritto costituzionale negli ultimi 100 anni*⁷⁴ nella quale egli attribuì al monarca costituzionale il ruolo di arbitro tra poteri, di primo garante del rispetto dei loro limiti e della tutela della libertà. La prolusione del 1882, che costituisce l'espressione matura del pensiero del giurista, non rientra nei limiti cronologici che ci siamo imposti in questa sede; appare comunque interessante rilevare come l'idea del ruolo arbitrale del monarca, tratta dall'esperienza britannica, fosse presente in Palma sin dall'inizio del suo magistero romano.

Ma soprattutto appare meritevole di attenzione un ulteriore aspetto del discorso di Palma, quello della sua piena consapevolezza dell'evoluzione costituzionale che andava conoscendo l'ordinamento statutario italiano passando da monarchia costituzionale a monarchia parlamentare. E' vero che il giurista parlava del governo rappresentativo parlamentare in termini generali e i suoi riferimenti agli ordinamenti istituzionali vigenti riguardavano soprattutto l'Inghilterra. Non mancavano, tuttavia, richiami all'ordinamento italiano -e lo abbiamo sottolineato- là dove Palma parlava dei reciproci controlli tra re, Camera dei deputati, Senato, governo, magistratura. L'esistenza di un esecutivo politicamente responsabile nei confronti del Parlamento era presentata da Palma come aspetto naturale dell'ordinamento costituzionale, come strumento primario di garanzia della libertà individuale. Il giurista non faceva accenno alcuno alla disciplina statutaria che, come noto, non parlava di governo ma solo di ministri, che questi ultimi indicava come dipendenti dalla sola volontà del sovrano, unico titolare del potere esecutivo, che prevedeva la loro mera responsabilità giuridica e non anche quella politica. Palma, dunque, fotografava la realtà istituzionale effettiva, quale era maturata nella concreta applicazione delle norme statutarie, senza sollevare il problema del rapporto tra la lettera dello Statuto e il sistema costituzionale di fatto vigente. Si tratta di una posizione scientifica di sicuro rilievo che anticipava sotto più aspetti le conclusioni della dottrina italiana, la quale da un canto incentrerà la sua attenzione sul governo parlamentare solo a partire dall'inizio degli anni '80⁷⁵, dall'altro discuterà del ruolo delle consuetudini, o

⁷³ L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, cit., p. 13.

⁷⁴ Id., *Il diritto costituzionale negli ultimi 100 anni. Discorso pronunciato a Roma nel 1882*, Roma 1882, poi in Id., *Questioni costituzionali*, Firenze 1885.

⁷⁵ L. Borsi, *Storia nazione costituzione*, pp. 117-127 ricorda al riguardo Attilio Brunialti, *La costituzione inglese negli ultimi cinquant'anni (1830-1880)*, in Id., *Le moderne evoluzioni del governo costituzionale. Saggi e letture*, Milano-Napoli-Pisa 1881, pp. 305-341; P. Grippo, *Il potere giudiziario in rapporto alla costituzione dello Stato*, Napoli 1881; R. Cardon, *Del governo della monarchia costituzionale. Studio*, Bologna 1882; L. Minguzzi, *Governo di gabinetto e governo presidenziale. Studio*, Forlì 1885; F. Persico, *Le rappresentanze politiche e amministrative. Considerazioni e proposte*, Napoli 1885; P. Aprile di Cimia, *Il capo dello Stato nei governi costituzionali*, Torino-Firenze-Roma 1885; A. Malgarini, *La divisione dei poteri nello Stato attuale della dottrina e della legislazione*, Palermo 1886; V. E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Archivio giuridico*, XXXVI (1886); G. Mosca, *Le costituzioni moderne*, Palermo 1887; D. Zanichelli, *Del governo di Gabinetto. Saggio*, Bologna 1889; S. Scolari, *Diritto costituzionale. Lezioni, anno accademico 1891-92*, Roma 1892. Questi giuristi erano favorevoli all'evoluzione della forma di governo vissuta dall'ordinamento costituzionale italiano. Contro il governo di gabinetto si espresse, invece, A. Majorana, *Del parlamentarismo. Mali, cause, rimedi*, Roma-Torino-Firenze 1885.

convenzioni, costituzionali nell'ordinamento fondato su una costituzione scritta, come quello italiano, solo dai primi anni '90⁷⁶. La convinzione che il governo rappresentativo parlamentare costituisse il primo baluardo della libertà individuale aveva la conseguenza di mettere da parte la tesi tralatizia secondo la quale nella separazione dei poteri teorizzata da Montesquieu si trovava il fondamento dell'ordine libero. Una tesi che, ad esempio, abbiamo visto esser stata ripetuta da Sulis nella sua prolusione pavese e che risulta condivisa anche da Boncompagni il quale nella sua lezione romana aveva dichiarato: "Montesquieu ci presenterà la costituzione dell'Inghilterra quale esempio di reggimenti liberi, e nello spirito delle leggi troveremo spiegata per la prima volta la separazione de' poteri, massima fondamentale del diritto costituzionale moderno: la accoglieremo con riverenza dalla sua grande autorità"⁷⁷. Per Palma, invece, la garanzia ultima della libertà individuale era costituita non già dalla separazione dei poteri, bensì -come si è visto prima- dal fatto che gli stessi fossero "invece ammirabilmente intrecciati e coordinati". Un intreccio e un coordinamento che, già definiti dal testo statutario, la nascita del governo responsabile verso il Parlamento aveva reso "ammirabili".

Con l'arrivo di Palma, dunque, l'insegnamento romano di Diritto costituzionale abbandonava le incertezze che aveva presentato negli anni immediatamente successivi a Porta Pia. Con Palma la costituzionalistica romana entrava nel vivo del dibattito che si andava sviluppando in seno alla dottrina europea, ed italiana in particolare; con lui prendeva l'avvio quella scuola romana di diritto costituzionale che ha segnato con contributi di spiccata originalità la giuspubblicistica del nostro Paese dalla fine del secolo XIX ai nostri giorni.

⁷⁶ A. Longo, *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico costituzionale e amministrativo*, Palermo 1892.

⁷⁷ *Prolusione fatta... dal Cav. Bon-Compagni*, cit., p. 16.