



**Sergio Lariccia**

(professore emerito di Diritto amministrativo nell'Università  
degli Studi di Roma "la Sapienza")

## **A 170 anni dalla costituzione della repubblica romana del 3 luglio 1849 \***

**SOMMARIO:** 1. - Premessa - 2. Costituzione della repubblica romana e costituzione della repubblica italiana: interesse di una comparazione - 3. L'assemblea costituente - 4. I principi fondamentali - 5. Diritti e doveri dei cittadini - 6. L'organizzazione della repubblica romana - 7. Natura e peculiarità della carta costituzionale della repubblica romana. In particolare, la procedura di revisione e la rigidità della costituzione - 8. Conclusioni.

### **1 - Premessa**

Paolo Bagnoli, pochi giorni fa, ha scritto:

“L’interrogativo è vecchio, ma non passato di moda. Esso, da Tacito in poi, vive nella coscienza collettiva: la memoria serve per il futuro? Diciamo subito: ne siamo ben convinti tanto quanto del fatto che la famosa formula della storia maestra della vita è stata forse tra le più disattese, in ogni tempo, dagli uomini in maniera universalistica”<sup>1</sup>.

Condividendo tali convinzioni sul rilievo della memoria storica e sull’importanza della storia come maestra di vita, penso che sia necessario contribuire per la diffusione di questa consapevolezza e continuare a impegnarsi, con doveroso senso di responsabilità, per rimuovere gli ostacoli, culturali, sociali e politici, che impediscono lo sviluppo della vita democratica in Italia e nel mondo.

Nel 2019 si celebra il 170° anniversario della repubblica romana del 1849: è un anniversario che merita l’attenzione non soltanto degli storici e degli studiosi del diritto costituzionale ma ... di tutti; così come è giusto riflettere sull’importanza degli eventi che portarono alla proclamazione della repubblica romana, all’elezione dell’assemblea costituente e all’approvazione della costituzione del 3 luglio 1849.

---

\* Lo scritto, non sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione nella raccolta degli *Studi in onore di Antonio Ruggeri*.

<sup>1</sup> P. BAGNOLI, *Quattro date da ricordare*, in *Non mollare*, 031, 3 dicembre 2018, p. 4.



## 2 - Costituzione della repubblica romana e costituzione della repubblica italiana: interesse di una comparazione

Il 15 novembre 1848, sulla scala del palazzo della Cancelleria, ove avevano sede le camere legislative, veniva pugnalato a morte il conte Pellegrino Rossi, ministro dell'Interno e delle Finanze di Pio IX, che, pochi giorni dopo, il 24 novembre, fugge da Roma e si rifugia a Gaeta da Ferdinando II di Borbone: Roma è senza papa, che subito scomunica chiunque partecipi alle istituzioni repubblicane. Questo tragico evento, come è stato più volte sottolineato dagli storici, non fu la causa determinante degli avvenimenti dei mesi successivi, in quanto la rivoluzione romana aveva già ricevuto in precedenza il suo impulso decisivo; tuttavia, dal punto di vista storico, il delitto della Cancelleria consacra la fine di un esperimento, il papato costituzionale, che non poteva non trovare molte difficoltà per il suo successo. E infatti, come ha osservato Vittorio Emanuele Giuntella,

“Il fallimento del tentativo costituzionale traeva le sue origini profonde [ ... ] nell'essenza stessa del governo ecclesiastico, nel quale lo spirituale ed il temporale, intimamente connessi, rendevano estremamente difficile la salvaguardia delle opposte esigenze, in un regime a carattere rappresentativo”<sup>2</sup>.

Il 5 febbraio 1849 si adunava solennemente nel palazzo della Cancelleria l'assemblea costituente romana eletta il 24 gennaio a suffragio universale, o, per essere più esatti, a suffragio universale “maschile”, come è più giusto dire, visto che le donne italiane, com'è noto, conquisteranno il diritto di voto solo molti decenni più tardi, nel 1946, in occasione del voto sulla forma repubblicana (o monarchica) dell'ordinamento italiano. Sin dalla discussione svoltasi l'8 febbraio nell'aula della Cancelleria, parve evidente che non vi era altra prospettiva possibile rispetto a quella della soluzione repubblicana.

La discussione in aula avvenne dopo e con riferimento a una relazione della “Commissione di Costituzione”, la quale aveva lavorato in sezioni. Il nuovo progetto, presentato in aula il 10 giugno 1849 e poi approvato il 3 luglio dello stesso anno, modificò ampiamente il testo primitivo, che, nella stesura definitiva, risultò ridotto da 83 a 69 articoli, consistenti in otto “Principi fondamentali”, compresi in altrettanti paragrafi, e otto titoli (dopo che era stato soppresso il titolo “Tribunato”), più quattro disposizioni transitorie. Gli otto titoli, nella versione rivista,

---

<sup>2</sup> V.E. GIUNTELLA, *Introduzione a La mostra storica della Repubblica Romana. 1849*, a cura di F. Fonzi, V.E. Giuntella, Comitato nazionale per le onoranze a Giuseppe Mazzini, Roma, Tip. Cucgiani, 1949, p. 3.



riguardavano rispettivamente i temi “Dei diritti e dei doveri de’ cittadini” (artt. 1-14), “Dell’ordinamento politico” (art. 15), “Dell’Assemblea” (artt. 16-32), “Del Consolato e del Ministero” (artt. 33-45), “Del Consiglio di Stato” (artt. 46-48), “Del potere giudiziario” (artt. 49-55), “Della forza pubblica” (artt. 56-62), “Della revisione della Costituzione” (artt. 63-65). Fra le novità più rilevanti, rispetto al primo progetto, vi era la pubblicità del suffragio, l’abolizione di quella specie di corte costituzionale che dapprima si era immaginata sotto il nome di “tribunato”, la elezione da parte dell’assemblea anziché per voto diretto dei tre (e non più due) consoli, il ritorno alla tradizione di un “ministero responsabile”.

Dalle discussioni in assemblea emerse con chiarezza l’intento di far nascere una *repubblica democratica*, anzi, come si disse, “democratica pura”, aperta alla totalità dei cittadini. Le soluzioni adottate su tutte le questioni essenziali, dai rapporti con la religione e la chiesa cattolica alle prerogative del potere giudiziario e all’eguaglianza dei municipi, entro un quadro di spiccato accentramento, dimostrano che esse vennero a collocarsi “sulla linea del più avanzato repubblicanesimo francese, con forti influssi di mazzinianesimo”<sup>3</sup>.

Sono molti e di notevole interesse i motivi che inducono a valutare le disposizioni della costituzione della repubblica romana in comparazione con quelle contenute nella vigente costituzione dell’Italia repubblicana. Naturalmente mi soffermo qui nell’indicare gli aspetti più interessanti di confronto, esponendo in particolare alcune considerazioni relative alla previsione di un’assemblea costituente incaricata di elaborare la carta costituzionale, agli otto principi fondamentali, alle norme sui diritti e doveri dei cittadini, all’organizzazione della repubblica, alle disposizioni sulla revisione della costituzione e alla natura della carta costituzionale medesima, con specifico riferimento alla sua definizione come costituzione “rigida”.

### 3 - L’assemblea costituente

Per giudicare l’importanza della novità di una costituzione votata in una assemblea costituente - ed è questo uno dei principali elementi di continuità della vigente costituzione con quella approvata nel 1849 per la repubblica romana - è da ricordare che tutti gli statuti del 1848 furono “concessi” dai

---

<sup>3</sup> M. CARVALE, A. CARACCILO, in *Storia d’Italia* diretta da G. GALASSO, cap. VII, *Il tramonto dello Stato pontificio e lo sviluppo del movimento nazionale e liberale: da Gregorio XVI alla Repubblica romana*, XIV, Torino, Utet, 1978, specialmente pp. 659-66.



rispettivi sovrani, con la sola eccezione della costituzione siciliana del 10 luglio 1848, che tuttavia fu approvata da un parlamento eletto a suffragio ristretto e si limitò ad apportare modifiche alla precedente costituzione del 1812. La costituzione romana fu approvata da un'assemblea eletta a suffragio universale, pur considerando, come già si è detto, che tale suffragio era limitato ai soli elettori di sesso maschile, con una ampiezza di suffragio che in seguito si realizzerà soltanto nel 1919. Può essere interessante notare che alle elezioni svoltesi dal 21 al 24 gennaio 1849, parteciparono circa 250.000 elettori, un'affluenza assai alta, considerando che nelle elezioni indette da Cavour il 27 gennaio 1861, che ebbero luogo nell'intero territorio nazionale, con l'eccezione del Veneto e del Lazio, i votanti risultarono appena 20.392<sup>4</sup>.

Il lavoro dell'assemblea costituente si svolse dal febbraio al luglio dell'anno 1849: un periodo certamente assai breve, soprattutto se si considera l'esperienza del lungo tempo dedicato ai tentativi di modifica della carta costituzionale del 1948 dalla commissione incaricata di preparare, dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1997, un testo di revisione della seconda parte della Costituzione vigente: e sappiamo tutti qual è stato l'esito dei lavori della commissione bicamerale per la revisione costituzionale<sup>5</sup>, il cui lavoro ha avuto lo stesso esito negativo rispetto ai tentativi di revisione costituzionale compiuti in precedenza.

La carta costituzionale approvata nel luglio 1849 costituì il risultato di un dibattito vivissimo e di particolare approfondimento, soprattutto con riferimento ad alcuni temi, un dibattito che assume per il lettore di oggi grande interesse, se si considerano le difficili condizioni ambientali nelle quali esso potette svolgersi, nel costante timore di un intervento armato inteso a interrompere il proseguimento dei lavori. Come risulta da quanto osservato soprattutto dall'Agostini nella presentazione del primo progetto all'Assemblea, i costituenti procedettero con spirito di particolare originalità nei confronti dei testi costituzionali approvati in precedenza. Mauro Ferri, al quale va riconosciuto il merito di avere studiato con passione e acume di storico e di giurista i lavori dell'assemblea costituente

---

<sup>4</sup> Sulla consultazione elettorale per l'assemblea dello Stato romano, la cui convocazione venne definita da Pio IX, in un monitorio del 1° gennaio, "un nuovo e più mostruoso atto di smascherata fellonia e di vera ribellione", cfr. **E. GATTA**, *Le elezioni del 1849*, in *Archivio della società romana di storia patria*, 72, 1949, 1-4, p. 26.

<sup>5</sup> Per una valutazione dei lavori della commissione bicamerale per le riforme costituzionali, può essere di grande interesse la lettura di un importante (e utile) volume a cura di **S.P. PANUNZIO**, *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, Giuffrè, 1998: il volume raccoglie gli atti di più seminari svolti con specifico riferimento alle proposte della commissione bicamerale.



del 1849 e gli elementi caratteristici del testo approvato da quest'ultima, ha giustamente sottolineato che l'assemblea costituente della repubblica romana non potette trovare alcuna concreta ispirazione né dallo statuto elargito da Pio IX il 14 marzo 1848, che venne travolto dal fallimento del papato costituzionale, né dagli Statuti di Carlo Alberto del 4 marzo 1848, n. 674, né dagli statuti di Toscana o di Ferdinando II<sup>6</sup>.

#### 4 - I principi fondamentali

Per quanto riguarda i principi fondamentali, va innanzi tutto ricordato il carattere di enunciazioni talora più filosofiche che giuridiche che essi contengono. In tali principi vi sono però alcune enunciazioni che assumono una grande importanza sotto il profilo della comparazione con i "Principi fondamentali" della vigente costituzione della repubblica italiana, oltre che con altri testi costituzionali del passato e del presente.

Il primo paragrafo ("La sovranità è per diritto eterno nel Popolo. Il Popolo dello Stato romano è costituito in repubblica democratica") afferma il principio della sovranità popolare ed enuncia il carattere democratico della repubblica romana. La disposizione venne approvata con due votazioni separate, dopo un dibattito assai ampio e articolato. La costituzione della repubblica italiana del 1° gennaio 1948 prevede, com'è noto, che "L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro" e che "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti detta Costituzione".

È evidente l'importanza della novità rappresentata dall'affermazione dei costituenti dell'Italia repubblicana che la repubblica italiana è fondata sul lavoro (art. 1, primo comma), ed è di grande rilievo la regola dell'„appartenenza" della sovranità al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della costituzione (art. 1, secondo comma), ma, pur considerando tali elementi di assai rilevante differenziazione, vi è una forte corrispondenza fra i due testi costituzionali nell'affermazione del carattere popolare della sovranità e del carattere democratico delle due repubbliche, quella romana e quella italiana.

Il Saliceti, che fu incaricato di presentare all'assemblea le varianti del progetto rispetto al primo testo a essa presentato dall'Agostini, nei confronti di coloro che avrebbero voluto toglier via la seconda parte dell'articolo, perché se n'era dato l'equivalente nel titolo dell'atto -"Costituzione della

---

<sup>6</sup> Vedi sul punto **M. FERRI**, *Costituente e costituzione della Repubblica romana del 1849*, in *Diritto e società*, 12, 1989, 1, pp. 1-52, specialmente p. 16.



Repubblica Romana” - e perché nel termine “Repubblica” era naturalmente compreso il concetto di democrazia, replicò osservando giustamente che non basta accennare a governo repubblicano per esprimere un governo popolare. E infatti, osservò il Saliceti, repubblica altro non significa che la cosa pubblica; quindi repubblica è sinonimo di governo e sinonimo di Stato.

«Ma ancorché sotto il nome di Repubblica si volesse intendere il governo dei più, il dire semplicemente repubblica non indica se sia aristocratica o democratica; quindi la giunta “democratica” era giunta indispensabile [...] e dire Repubblica democratica pura<sup>7</sup> significa il dire Repubblica dove non è frammisto alcun elemento aristocratico, alcun elemento monarchico».

Queste considerazioni, che vennero condivise dall’assemblea, assumono grande rilievo perché rivelano la consapevolezza che i costituenti della repubblica romana avevano dell’importanza di ritenere collegati i due principi, quello repubblicano e quello democratico: la norma costituzionale che afferma il carattere repubblicano e democratico dello stato romano non potrebbe essere valutata in tutto il suo significato se non venisse inquadrata in quel complesso di principi che formano il diritto comune degli stati democratici contemporanei. In tali ordinamenti, nei quali il principio repubblicano ha sostituito il principio monarchico del tutto prevalente in epoche anteriori, il principio repubblicano si ricollega alla sovranità popolare e concepisce lo stato-organizzazione come un complesso di strumenti subordinati alla volontà del popolo, nei limiti stabiliti dalla costituzione e dalle leggi. Il principio monarchico trovava invece giustificazione o in argomenti di carattere teologico o anche nel legittimismo, che faceva riferimento alla continuità nel tempo del potere regio<sup>8</sup>.

In questo senso le scelte che, a proposito della forma di stato, si sono fatte in Italia negli anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale, e in particolare la consultazione popolare a favore della forma repubblicana e l’affermazione del carattere democratico del nostro ordinamento costituzionale, si pongono in una linea di evidente continuità con le soluzioni accolte nella repubblica romana del 1849. Come infatti confermano le vicende politiche del referendum istituzionale del 2 giugno

---

<sup>7</sup> Con riferimento all’espressione “repubblica democratica pura” è da ricordare che l’aggettivo “pura” non figura nel testo definitivo e tale scomparsa è dovuta probabilmente a un errore materiale di trascrizione.

<sup>8</sup> Sul “principio repubblicano” cfr. L. ELIA, *Commento agli artt. 83-91 cost.*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della Costituzione. Oltre la bicamerale, le riforme possibili*, Milano, il Saggiatore, 1998, pp. 330-1.



1946, la scelta della forma repubblicana dello stato italiano significò in realtà la scelta della “democrazia”. La disposizione intesa a collegare i due caratteri, repubblicano e democratico, dell’ordinamento, approvata con ammirevole lungimiranza dai costituenti della repubblica romana, si rivela ancora più importante se si considera il principio, contenuto nell’art. 139 della costituzione oggi vigente, che, seguendo l’esempio francese della IV Repubblica, sottrae la “forma repubblicana” alla revisione costituzionale. Il dibattito che in questi anni ha riguardato questa importante disposizione costituzionale dimostra che qui non si tratta soltanto di impedire la sostituzione del re, come capo dello stato, al presidente della repubblica, giacché l’immodificabilità dell’art. 139 significa qualcosa di più, e cioè irreversibilità anche del principio democratico espresso dall’art. 1° della Costituzione.

Il secondo paragrafo della costituzione romana contiene l’enunciazione “il regime democratico ha per regola l’eguaglianza, la libertà, la fraternità. Non riconosce titoli di nobiltà, né privilegi di nascita o casta”. Questo principio è in un certo senso più ampio rispetto a quello dell’art. 3 della Costituzione vigente, e in altro senso più ridotto. È più ampio, nella sua prima enunciazione, in quanto non prevede soltanto la regola dell’eguaglianza ma anche i principi di libertà e di fraternità: di fraternità non parla la Costituzione del 1948 (ma ne parla l’art. 1 della Dichiarazione dei Diritti Umani, 10 dicembre 1948, delle Nazioni Unite<sup>9</sup>), la quale, per quanto poi riguarda le libertà, a parte l’obiettivo, enunciato nell’art. 3, secondo comma, della rimozione degli ostacoli che impediscono di fatto la libertà (e l’eguaglianza) dei cittadini, che costituisce un impegno per tutti i pubblici poteri, e a parte il principio sulla eguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose, contenuto nell’art. 8, primo comma, della Costituzione, prevede le rispettive garanzie non nei principi fondamentali ma in molte disposizioni della parte seconda della costituzione, dedicata ai diritti e doveri dei cittadini.

La vigente costituzione dell’Italia democratica prevede inoltre principi fortemente innovativi rispetto al testo della costituzione della repubblica romana, nella parte in cui contempla le qualifiche rispetto alle quali il costituente intende garantire una tutela speciale, in relazione al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche, alle condizioni personali e sociali (art. 3, primo comma) e nella parte in cui l’art. 3, secondo comma, garantisce, come si è detto, anche la *c.d.* eguaglianza sostanziale, assegnando alla repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli

---

<sup>9</sup> “Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza”.



di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto, la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.

Carattere di novità presenta poi, nei principi fondamentali della costituzione del 1948, la disposizione dell'art. 2, che contiene una norma il cui significato non è soltanto individuabile nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia come membro delle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità, ma anche nel conferimento di giuridica rilevanza ai singoli gruppi sociali entro i quali si svolge la personalità individuale. Con tale disposizione si è riconosciuta l'importanza delle dimensioni sociali dell'uomo e delle formazioni sociali entro le quali l'uomo opera, ai fini di un adeguato svolgimento della personalità individuale.

Per quanto riguarda l'affermazione, contenuta nel secondo paragrafo dei principi fondamentali della costituzione del 1849, del disconoscimento di titoli di nobiltà e di privilegi di nascita, è da ricordare che la proposta del Monti, il quale aveva chiesto la soppressione del principio considerandolo superfluo, fu contestata dal Ballanti, il quale osservò che "la nostra Costituzione è fatta per un popolo il quale non è vergine totalmente, ossia vi sono alcuni titoli che si usurpano", e da Salvatore Braccio che, per dimostrare l'opportunità della disposizione, ricordò che "una casta dominava tutte le altre e questa era la casta sacerdotale". Dichiarazioni che rivelano la giusta preoccupazione che, nel compito, svolto dall'assemblea costituente, di previsione delle norme fondamentali del nuovo ordinamento, si tenesse costantemente presente la situazione concreta nella quale l'assemblea si trovava a operare.

Il terzo paragrafo contiene il seguente principio: "La Repubblica colle leggi e colle istituzioni promuove il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini". Il testo del progetto precedente conteneva invece la seguente formula "La Repubblica Romana cura l'educazione di tutti i cittadini onde ciascuno possa migliorare la propria condizione coll'industria, colla fatica, coll'ingegno". L'obiettivo della promozione del miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini e l'affidamento di tale impegno non al solo legislatore, ma a tutte le istituzioni della repubblica, in quanto le leggi non sono sufficienti e un ruolo di primaria importanza deve essere riconosciuto alle pubbliche amministrazioni e ad ogni istituzione (per esempio alle autonomie locali), esprimono concezioni di accentuata modernità per il periodo nel quale vennero previste. Il principio contemplato in tale paragrafo si collega indubbiamente con le esigenze espresse nella già ricordata disposizione sulla eguaglianza "sostanziale" garantita nell'art. 3, secondo comma, della



vigente Costituzione. Di particolare interesse è l'enunciazione di un principio costituzionale nel quale si poneva l'obiettivo del miglioramento delle condizioni morali e materiali di "tutti i cittadini" e si assegnava a tutte le istituzioni della Repubblica il compito di perseguire questo ambizioso programma. L'espressione "tutti i cittadini", contrapposta alla dizione "tutti", la ritroviamo nell'art. 3, primo comma, e in altre disposizioni della parte prima della carta del 1948.

A proposito di tale questione, relativa alla distinzione delle due espressioni - "tutti i cittadini" e "tutti" - è da ricordare che il dibattito svoltosi al riguardo, dopo l'entrata in vigore della costituzione italiana del 1948, ha portato alla conclusione che si tratta di un'espressione che può essere interpretata nel senso che si tratta di una formula che comprende anche gli stranieri, e non soltanto i cittadini, e anche le persone giuridiche e i soggetti collettivi, e non solo le singole persone fisiche<sup>10</sup>.

Il quarto *Principio* confermò la proposta contenuta nel progetto presentato all'assemblea e venne approvato senza alcuna discussione: "posto ai voti - si legge nel resoconto - subito tutti si alzarono come un sol uomo. Quindi si dichiara approvato all'unanimità". Esso stabilisce: "La Repubblica riguarda tutti i Popoli come fratelli: rispetta ogni nazionalità: propugna l'italiana". Si tratta, ancora una volta, di un principio sostenuto da Giuseppe Mazzini, che ribadisce la regola fondamentale della fraternità, già contenuta nel secondo paragrafo, e afferma l'impegno di rispetto per ogni nazionalità e di realizzazione dell'unità d'Italia. Il problema della nazione, che nel nostro paese ha avuto sempre grande importanza, recentemente è tornato di attualità: molti sono i motivi del perché non siamo mai stati un *vero* stato e una *vera* nazione; forse sarà la dura competizione europea che ci aspetta a farci concludere il tragitto incompiuto cominciato dal Risorgimento: un problema, quello della "nazione italiana", che continua ad assumere tuttora grande rilievo.

Il quinto *Principio*, che riguarda i comuni dello stato romano, risulta così formulato: "I Municipi hanno tutti eguali diritti: la loro indipendenza non è limitata che dalle leggi di utilità generale dello Stato": anche questo è un principio di grande importanza e attualità, considerando la centralità del

---

<sup>10</sup> Può consultarsi sul punto **L. PALADIN**, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Padova, Cedam, 1965, p. 210; **S. LARICCIA**, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, in *Foro amm.*, 32, 1966, II, p. 117; **ID.**, *Diritto ecclesiastico*, 3<sup>a</sup> ed., Padova Cedam, 1986, p. 60. Nella giurisprudenza della corte costituzionale, che già con le sentenze nn. 30 del 1965, 25 del 1966 e 2 del 1969, aveva affermato l'applicabilità del principio di uguaglianza a soggetti diversi dalle persone fisiche, cfr. la sentenza 15 luglio 1997, n. 235, in *Giur. Cost.*, 43, 1998, 3, p. 1843 ss., con nota di **B. RANDAZZO**, *La Corte "apre" al giudizio di uguaglianza tra confessioni religiose?*



problema delle autonomie locali nell'organizzazione dei poteri pubblici in Italia, e in particolare del ruolo assegnato ai comuni nel processo di formazione dello stato autonomista. La disposizione assume rilievo, soprattutto se si considerano le tendenze di forte accentramento che, nel periodo nel quale la disposizione venne formulata, caratterizzavano l'organizzazione amministrativa dei paesi che si ispiravano in Europa al sistema amministrativo francese, sul fondamento dell'influenza esercitata da Napoleone. È da notare l'espressione "indipendenza" adottata a proposito dei municipi - l'espressione che usa la Costituzione vigente è invece quella di "autonomia" -: con riferimento all'indipendenza, il limite previsto dai costituenti della repubblica romana era rappresentato dalle esigenze di rispetto delle leggi statali di utilità generale. L'unica disposizione dedicata alla condizione giuridica dei comuni, nello statuto di Carlo Alberto approvato l'anno precedente, era la sintetica "disposizione generale" dell'art. 74, nel quale si prevedeva che "Le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei Comuni e delle Provincie sono regolate dalla legge": dalla legge dunque dello stato; cosa certo ben diversa di un regime di indipendenza, nel rispetto delle leggi di utilità generale. Non vi è dubbio in proposito che, mentre la disposizione dello statuto albertino indicava chiaramente il ruolo di enti subordinati allo stato da riconoscere nei confronti degli enti comunali e provinciali e delle rispettive circoscrizioni, la disposizione che, a proposito dei comuni, venne approvata dai costituenti della repubblica romana può considerarsi anticipatrice dei principi di autonomia che faticosamente e con mille difficoltà si stanno attuando nell'Italia repubblicana.

Il sesto *Principio* si riferisce anch'esso al tema delle autonomie locali e stabilisce che "La più equa distribuzione possibile degli interessi locali, in armonia coll'interesse politico dello Stato, è la norma del riparto territoriale della Repubblica". Anche tale disposizione esprime una moderna tendenza di equo temperamento fra l'interesse politico dell'ente Stato e gli interessi rappresentati dalle autonomie locali, sulla base di quel principio della più equa distribuzione possibile degli interessi locali che, per impegno costituzionale, deve rappresentare la regola della ripartizione territoriale della repubblica. È da notare che questo principio, che non compariva nel primo progetto, non fa riferimento alle province, che erano state invece menzionate nei testi discussi dall'assemblea, e che opportunamente in esso si considerano gli interessi "locali", espressione che sostituisce quella più ridotta di interessi "economici", contemplata nei testi precedentemente proposti.

I due ultimi paragrafi degli otto *Principi fondamentali* riguardano la complessa e delicata questione della materia religiosa e di quella ecclesiastica. A tale questione, per varie ragioni, deve riconoscersi molta



importanza, anche in considerazione dell'ampio e animato dibattito che caratterizzò la discussione che precedette l'approvazione dei due principi: l'importanza della questione è anche giustificata dalla consapevolezza di quale *rilievo* abbiano sempre assunto nel nostro paese la questione religiosa in generale e la questione cattolica in particolare.

Il settimo *Principio* stabilisce solennemente che "Dalla credenza religiosa non dipende l'esercizio dei diritti civili e politici": si tratta, come è evidente, di un fondamentale diritto di libertà e di uguaglianza in materia religiosa. Nella legislazione dell'Italia liberale il principio era stato previsto il 19 giugno 1848, subito dopo l'approvazione dello Statuto albertino del 4 marzo dello stesso anno, che, com'è noto, contemplava, all'art. 1, il principio della religione cattolica, apostolica, romana come sola religione dello Stato: mi riferisco alla importante legge n. 735 di quell'anno, la c.d. legge Sineo, che, prevedendo un principio caratteristico del separatismo in materia ecclesiastica, dispose: "La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, e all'ammissibilità alle cariche civili e militari". In applicazione di tale principio, pur vigendo il ricordato art. 1 dello Statuto del 1848, che sostanzialmente negava qualunque riconoscimento della libertà religiosa nei confronti dei cittadini non cattolici, le minoranze confessionali per più decenni poterono vivere e operare in Italia in una condizione di piena libertà e autonomia; ciò avvenne fino all'entrata in vigore della legislazione fascista concordataria e alle disposizioni sulla condizione dei culti diversi dal cattolico: i culti "ammessi", come vennero definiti nella legge n. 1159 del 14 giugno 1929.

È evidente l'importanza che, a distanza di un anno dall'approvazione della legge piemontese del 19 giugno 1848 sulla garanzia, senza distinzione di religione, dei diritti civili e politici, assume l'approvazione, nel 1849, di un principio costituzionale, contenuto in una costituzione che, come vedremo, può definirsi una costituzione "rigida", con tutte le conseguenze che derivano da tale qualifica: tale principio, come si è visto, stabiliva che l'esercizio dei diritti civili e politici, quelli che oggi definiamo diritti privati e pubblici, non avrebbe potuto dipendere dalla credenza religiosa dei cittadini; si tratta di una fondamentale conquista derivante, negli ordinamenti democratici moderni, dal regime di separazione tra l'ordine civile e l'ordine religioso, un principio contemplato nell'art. 7, primo comma, della vigente Costituzione, ma purtroppo smentito in Italia dalla presenza di un regime pattizio fondato sulla "logica concordataria" che dall'11 febbraio 1929 presiede ai rapporti tra stato e chiesa cattolica, regime che è stato confermato dalla stipulazione del patto di Villa Madama del 18



febbraio 1984<sup>11</sup>.

Qui il discorso potrebbe essere assai lungo: mi limito a ribadire che il sistema concordatario vigente nel nostro paese dopo la stipulazione dei patti lateranensi, confermato nel 1947 a seguito del voto sull'art. 7, secondo comma, cost., provoca danni sia agli interessi della confessione cattolica, la quale dovrebbe affidare la soluzione dei propri problemi alla coscienza dei cattolici e non all'ausilio del braccio secolare, sia a quelli dello stato, considerando che il potere politico, rimanendo in vigore il concordato, è indotto a contare sull'appoggio della chiesa cattolica, alterando il ritmo naturale della dinamica sociale.

L'ottavo paragrafo dei principi fondamentali, infine, riguarda la questione delle garanzie da riconoscere al sommo pontefice e stabilisce in particolare che "Il Capo della Chiesa Cattolica avrà dalla Repubblica tutte le guarentigie necessarie per l'esercizio indipendente del potere spirituale". Questo *Principio*, che era già stato formulato nel decreto fondamentale che istituiva la repubblica romana, contiene una norma di particolare importanza sia per quel che dice che per quel che non dice, in quanto il testo poi approvato non comprende l'affermazione, contenuta invece nel progetto, "La religione cattolica è la religione dello Stato": un principio che, introdotto nel 1848 nell'ordinamento italiano con l'art. 1 dello Statuto albertino, e poi ribadito con l'art. 1 del trattato del Laterano, è rimasto come norma giuridica nel nostro ordinamento fino a quando nel 1984 il legislatore concordatario, nel n. 1 del protocollo addizionale al concordato, ha precisato che "si considera non più in vigore" il principio, originariamente richiamato dai patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello stato italiano; soltanto con la sentenza n. 203 del 1989, una sentenza che meriterebbe un'analisi più ampia di quella consentita in questa sede, la corte costituzionale, con grave e scandaloso ritardo, ha affermato che il principio di laicità dello stato è uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano.

Anche qui devo resistere alla tentazione di impegnarmi in un'analisi che, pur essendo giustificata dall'importanza della questione, non può però superare i limiti di un breve cenno, considerando il carattere generale di questo mio scritto.

Non mi soffermo qui nell'analizzare la ricchezza del dibattito che si svolse nell'assemblea costituente della repubblica romana prima che venisse approvata la norma che omise qualunque riferimento al principio

---

<sup>11</sup> Per una valutazione storico-giuridica della legislazione sui rapporti tra stato e chiesa cattolica, può vedersi **S. LARICCIA**, *Stato e chiesa cattolica (rapporti tra)*, in *Enc. dir.*, vol. 43, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 890-924.



della religione cattolica, sia come religione del nuovo stato che come religione della maggioranza della popolazione di esso: un dibattito per il quale rinvio all'accurata analisi degli autori che hanno affrontato espressamente tale aspetto della costituzione romana.

Ritengo invece opportuno ricordare, sia pure in breve, che la questione della laicità e della confessionalità dello stato italiano e delle istituzioni civili costituisce un problema certamente non risolto e che anzi presenta aspetti sempre più inquietanti, anche considerando la valutazione riduttiva che tale questione assume nell'opinione di molti politici e della maggioranza dei partiti.

Con specifico riferimento ai contenuti della sentenza n. 203 del 1989, con la quale la corte costituzionale ha affermato il principio di laicità dello stato, va ricordato che con essa la corte ha inteso affermare la c.d. laicità "positiva", quella cioè della "non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale"; essa non ha invece accolto quella concezione della laicità-neutralità, considerata "l'espressione più propria della laicità"<sup>12</sup> da un giurista di accentuata sensibilità democratica come Costantino Mortati, una concezione che, al contrario di quella accolta dai nostri giudici costituzionali, comporta l'irrelevanza per lo stato dei rapporti derivanti dalle convinzioni religiose, nel senso di considerarli fatti privati da affidare esclusivamente alla coscienza dei credenti: tale concezione della laicità era bene espressa dalla già ricordata formula del settimo principio fondamentale della costituzione della repubblica romana, nel quale si stabiliva che l'esercizio dei diritti privati e pubblici dei cittadini non avrebbe dovuto dipendere dalla loro credenza religiosa.

Con riferimento alla stipulazione del nuovo concordato del 18 febbraio 1984, l'esperienza di questi anni mi consente di ribadire un giudizio già espresso in precedenti circostanze: i rapporti tra stato e chiesa cattolica e, soprattutto, le garanzie dei cittadini italiani non hanno tratto alcun giovamento dalla stipulazione di un nuovo concordato, un concordato ancora una volta stipulato dal governo e approvato dal parlamento per soddisfare gli interessi dei partiti politici, anziché le esigenze dei cittadini. Lo dimostra la valutazione dei problemi del sostentamento del clero, della scuola, dell'insegnamento e dell'istruzione,

---

<sup>12</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, specialmente p. 1515: sulla concezione della laicità in Costantino Mortati, può vedersi S. LARICCIA, *Il contributo di Costantino Mortati per l'attuazione delle libertà di religione in Italia*, in M. Galizia, P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 491-510.



delle condizioni di privilegio garantite alla gerarchia ecclesiastica.

## 5 - Diritti e doveri dei cittadini

A proposito delle norme sui *Diritti e doveri dei cittadini*, contenute negli artt. 1-14 della costituzione della Repubblica Romana, ricordo che essi riguardano la cittadinanza della repubblica (artt. 1 e 2), l'inviolabilità delle persone e delle proprietà (art. 3), il divieto di arresto per motivi diversi dalla flagranza di delitto o per mandato del giudice, il principio del giudice naturale (art. 4), l'abolizione delle pene di morte e di confisca (art. 5), l'inviolabilità del domicilio (art. 6), la libertà di manifestazione del pensiero e la previsione della punizione per legge dell'abuso "senza alcuna censura preventiva" (art. 7), la libertà di insegnamento e l'affidamento alla legge della definizione delle condizioni relative alta moralità e capacità per gli aspiranti insegnanti (art. 8), l'inviolabilità del segreto epistolare e cioè la libertà di corrispondenza (art. 9), il diritto individuale e collettivo di petizione (art. 10), la libertà di associazione "senza armi e senza scopo di delitto" (art. 11), l'appartenenza di tutti i cittadini alla guardia nazionale "nei modi e colle eccezioni fissate dalla legge" (art. 11), la previsione dell'espropriazione soltanto per pubblica utilità e previa giusta indennità (art. 13), l'affidamento al legislatore del compito di determinare le spese pubbliche e dei modi di contribuirvi, con la previsione che nessuna tassa avrebbe potuto essere imposta se non per legge, né percetta per tempo maggiore di quello dalla legge determinato (art. 14).

A proposito della parte della costituzione romana riguardante i "Diritti e i doveri dei cittadini" vorrei qui esprimere piena adesione all'opinione espressa da Mauro Ferri, il quale ha osservato che

"nel complesso il titolo primo costituisce un'organica enunciazione dei diritti - (scarso posto vi hanno i doveri) -, generalmente più avanzata rispetto alle analoghe disposizioni degli statuti degli stati italiani. Il modello determinante è stato soprattutto la costituzione francese, ma non mancano spunti originali qualche volta anticipatori di soluzioni future"<sup>13</sup>.

Con riferimento a tali disposizioni, può essere innanzi tutto interessante ricordare alcune rilevanti differenze rispetto agli artt. 24-32 dello statuto albertino, nel quale risultava garantita la libertà individuale (art. 26), ma non la libertà di associazione, in conformità ai principi che nei sistemi liberali tendevano alla massima garanzia dell'autodeterminazione

---

<sup>13</sup> M. FERRI, *Costituente e costituzione della Repubblica Romana del 1849*, cit., p. 37.



individuale; era assicurata la libertà di stampa, con la precisazione tuttavia che le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera non avrebbero potuto essere stampati senza il preventivo assenso del vescovo (art. 28); non erano previste né la libertà di manifestazione del pensiero, né la libertà di insegnamento.

Per quanto invece riguarda una pur sintetica comparazione con le disposizioni della parte prima della costituzione della repubblica italiana che, in quattro titoli, dedicati rispettivamente ai *Rapporti civili* (artt. 13-28), ai *Rapporti etico-sociali*, (artt. 29-34), ai *Rapporti economici* (artt. 35-47) e ai *Rapporti politici* (artt. 48-54), disciplinano le garanzie costituzionali dei cittadini, va notato che la costituzione italiana del 1948 conferma il rilievo che in ogni stato democratico assumono i diritti dei cittadini riferiti alla cittadinanza, all'inviolabilità della persona e delle sue proprietà, al domicilio, alla corrispondenza, alle libertà di associazione e di manifestazione del pensiero, ai rapporti di natura tributaria e inoltre prevede altre numerose garanzie, dedicando specifica attenzione a profili che non avrebbero potuto assumere rilievo in una costituzione democratica della metà dell'ottocento o che si collegano a esperienze e settori particolarmente significativi, per motivi storico-giuridici, nel periodo in cui lavorarono i componenti dell'assemblea costituente dell'Italia repubblicana: mi riferisco in particolare, ma qui l'elencazione ha solo un significato esemplificativo, alle libertà di riunione (art. 17), di associazione (art. 18) e di religione (artt. 19 e 20), al diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24), ai principi sulla responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato (art. 28), alle disposizioni sui diritti della famiglia e sulla condizione giuridica dei figli (artt. 29-31), alla tutela della salute (art. 32), alle norme in tema di scuola (artt. 33 e 34), ai rapporti economici (artt. 35-47), con particolare riferimento alle associazioni sindacali, al diritto di sciopero e alla costituzione economica, ai diritti elettorali di tutti i cittadini, uomini e donne (art. 48), ai partiti politici (art. 49), al dovere di tutti i cittadini di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi (art. 54).

Una novità di fondamentale importanza da porre in rilievo, nella valutazione della nostra attuale costituzione, in confronto con altre carte costituzionali del passato e del presente, è che il costituente non si è limitato a disciplinare i rapporti tra i cittadini e lo stato, ma ha voluto anche garantire l'esplicitarsi della libertà e della personalità individuale all'interno delle varie formazioni sociali, con l'intento di realizzare non solo un orientamento democratico della società politica, riconoscendo le libertà fondamentali nei confronti dell'autorità pubblica, ma anche un orientamento democratico della società civile. Occorre invero essere consapevoli che affinché la democrazia sia sufficientemente garantita,



appare del tutto inadeguata una organizzazione democratica dell'apparato statale, e si richiede che tutto il paese sia organizzato mediante strutture di libertà articolate in tutto il corpo sociale: movimenti d'opinione, associazioni di cultura, scuole, famiglie, sindacati, partiti, effettiva libertà di stampa, democrazia a livello locale e, su un piano distinto per le finalità ma non per i soggetti, forme nuove e più intense di partecipazione e di responsabilità degli individui nell'ambito delle comunità extrastatali. D'altra parte, le strutture di democrazia e di libertà innestate nel corpo sociale non sono che un mezzo per la formazione di donne e uomini liberi, capaci di esprimere la loro libertà nell'esercizio quotidiano, nelle scelte culturali e morali, nella partecipazione politica e nella consapevole assunzione delle relative responsabilità.

## 6 - L'organizzazione della repubblica romana

Con riferimento all'organizzazione della repubblica romana, si sono già poste in rilievo le disposizioni che prevedevano il carattere democratico di tale ordinamento, ritenendo che l'affermazione del principio repubblicano non fosse sufficiente per affermarne anche la democraticità.

In sintesi ricordo, a proposito dell'ordinamento politico previsto, sotto il titolo secondo dall'art. 15, che, con la norma "Ogni potere viene dal Popolo. Si esercita dall'Assemblea, dal Consolato, dall'Ordine giudiziario", si ribadisce la formula della sovranità popolare e, pur non affermandolo esplicitamente, si stabilisce il principio della separazione dei poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, che vengono assegnati rispettivamente all'assemblea, al consolato e all'ordine giudiziario.

Un vivo dibattito suscitò la questione della definizione, poi approvata, del voto popolare come voto pubblico (art. 20): Mauro Ferri ha osservato che "è questa forse la norma che più stona con la nostra sensibilità e con l'opinione moderna", anche se la scelta del voto pubblico, nel contesto storico in cui si verificava, non deve essere giudicata aberrante come apparirebbe oggi. Pur condividendo le perplessità di Ferri sul principio del voto pubblico stabilita come regola generale, e pur considerando l'importanza che negli ordinamenti moderni assume l'obbligo per le autorità di predisporre garanzie per la segretezza dell'espressione elettorale a tutela della libertà di voto, devo dire che sono rimasto colpito dalla determinazione e dal rigore con i quali soprattutto il Saliceti si impegnò nel dibattito dell'assemblea per dimostrare la superiorità del voto pubblico rispetto a quello segreto: il suo richiamo all'esperienza inglese, nella quale il voto segreto sarà poi introdotto a partire dal 1872, il ricordo delle opinioni espresse, nell'antichità, da Plinio il Giovane e più di recente da Benjamin



Constant, scrittore e politico francese autore, nel 1818-20, di un famoso *Corso di politica costituzionale*, dimostrano quanto venissero allora sentite le esigenze di quella che siamo oggi abituati a definire con l'espressione di "trasparenza".

"La giustizia è amministrata in nome del popolo", si legge nell'art. 52 della costituzione della repubblica romana. E invece lo statuto albertino del 1848 apriva la sezione dedicata all'ordine giudiziario con l'affermazione che la giustizia emana dal re, ed è amministrata in suo nome dai giudici ch'egli istituisce (art. 68). Tipica espressione della cultura illuministica appariva poi, nello statuto di Carlo Alberto, l'art. 73, che disponeva che "L'interpretazione delle leggi, in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo". In un sistema nel quale il potere legislativo spettava al re e alle camere, lo statuto riservava al potere legislativo l'interpretazione autentica del diritto, mediante un precetto la cui portata consisteva essenzialmente nell'escludere il riconoscimento di qualunque forma di diritto "giurisprudenziale".

Con l'avvento della repubblica italiana, e poi con l'approvazione della carta costituzionale del 1948, iniziò la graduale affermazione del principio di indipendenza dei giudici anche nel nostro paese, indipendenza considerata sia come indipendenza interna che esterna: ed è nota l'importanza che, nel 1958, con significativo ritardo rispetto all'entrata in vigore della costituzione, assunse l'istituzione del consiglio superiore della magistratura. Ma è giusto ricordare che le disposizioni sulla magistratura previste nella costituzione della repubblica Romana presentano aspetti di singolare modernità.

## **7 - Natura e peculiarità della carta costituzionale della repubblica romana. In particolare, la procedura di revisione e la rigidità della costituzione**

Circa la natura della carta costituzionale della repubblica romana, si tratta di una costituzione che giustamente è stata definita da Fausto Fonzi "a costituzione più ardita, più profondamente democratica, del nostro Ottocento"<sup>14</sup> e che, con riferimento al periodo nel quale venne approvata, rappresentò una *rara avis* e quasi un *unicum* nel panorama complessivo degli ordinamenti costituzionali dell'epoca.

---

<sup>14</sup> F. FONZI, *Introduzione a La mostra storica della Repubblica Romana*. 1849, cit., p. 34, al quale si rinvia per la sintetica e chiara esposizione degli avvenimenti più salienti dell'esperimento costituzionale della repubblica romana del 1849.



Nelle parole di presentazione del progetto da parte dell'Agostini, emerge con chiarezza l'intento, perseguito dalla commissione incaricata di elaborarlo, di approvare una "Costituzione che fosse l'espressione delle condizioni morali, economiche e politiche" del popolo degli stati pontifici, uscito di minorità e sottrattosi alla tutela del capo della chiesa cattolica, come venne definito il pontefice nel paragrafo VIII dei principi fondamentali della costituzione. La nuova costituzione doveva rappresentare la fase finale di un processo ultramillenario a conclusione della realizzazione del trionfo libertà, eguaglianza, fratellanza, alla quale avevano contribuito gradualmente tre rivoluzioni, come affermò, in assemblea, il 24 giugno, Quirico Filopanti<sup>15</sup>.

Anche se il riferimento più continuo e diretto fu rappresentato dalla costituzione repubblicana francese del 4 novembre 1848, occorre però ricordare lo scarso credito che tale costituzione assumeva in quel periodo, considerando che l'evoluzione verso l'autoritarismo presidenziale dell'ordinamento francese costituiva un elemento negativo cui si attribuiva il significato di un rischio per la sopravvivenza della stessa repubblica romana. Come infatti osservava l'Agostini,

"La Costituzione francese non lusingava già troppo la nostra attenzione, perché una Costituzione di una nuova Repubblica, la quale lascia aperta al Potere esecutivo la via di abbandonare la causa dei popoli generosi che si sollevano a libertà, non è certo una Costituzione per noi, per noi che onoriamo ogni diritto di nazionalità, e vogliamo proclamato il principio della fratellanza dei popoli".

Un rilievo del tutto particolare assumono il problema della procedura di revisione prevista per la modifica costituzionale e la definizione della costituzione della repubblica romana come costituzione rigida. Alessandro Pace ha richiamato l'attenzione sulla distinzione tra costituzioni rigide e flessibili, in una introduzione a un importante saggio di James Bryce su questo argomento, pubblicato come testo di due

---

<sup>15</sup> "Roma - aveva dichiarato Filopanti - ha avuto tre memorabili rivoluzioni; l'una che scacciò i Tarquini, e sopprime la potestà regia. Quella fu la rivoluzione della *libertà*. Un'altra molti secoli dopo nel 1798, fu rivoluzione imposta più che spontanea, ma pur utile, da che venne ad abbattere i privilegi delle due caste, sacerdotale e patrizia; quella fu la rivoluzione dell'eguaglianza; da ultimo Roma ha fatto un'altra rivoluzione nel 1848; questa ebbe una tendenza di più sopra le altre precedenti, fu una grande protesta contro un Governo nemico della nazionalità italiana, nemico di quello spirito di associazione, che si mostrava potente in tutte le città dello stato; fu una energica aspirazione alla unità nazionale, e a quella solidarietà di tutte le classi, la quale, mediante comune soccorso, deve assurgere gli uomini a destini migliori; quella fu pertanto la rivoluzione della *fraternità*": l'intervento di Quirico Filopanti è riportato in *Le Assemblee del Risorgimento*, Roma, Camera dei Deputati, 1911, IV, pp. 912-13.



conferenze tenute nel 1884. In un periodo nel quale la classificazione tradizionale delle costituzioni era basata sull'alternativa diritto scritto e diritto non scritto, Bryce sottolineò l'importanza che assume la distinzione, essenzialmente giuridica, individuata "nella relazione che ogni costituzione ha con le leggi ordinarie dello stato e con l'autorità ordinaria che approva quelle leggi". In base a tale distinzione, le costituzioni flessibili, essendo costituite da legge e consuetudini, sono ovviamente modificabili da tali atti e fatti; le costituzioni rigide sono invece giuridicamente immodificabili dal legislatore ordinario<sup>16</sup>.

Può essere utile ricordare che appartenevano alla categoria delle costituzioni flessibili le carte costituzionali francesi del 1814 e del 1830, lo Statuto albertino del 1848, le costituzioni spagnole del 1834, del 1837 e del 1876. Ebbene, la costituzione della repubblica romana del 1849, così come del resto la vigente costituzione della repubblica italiana, è stata approvata come costituzione rigida. Con le disposizioni degli artt. 63 e 64 di tale carta costituzionale si stabiliva infatti che qualunque riforma di costituzione potesse essere "solo domandata nell'ultimo anno della legislatura da un terzo almeno de' rappresentanti" e che l'assemblea avrebbe dovuto deliberare per due volte sulla domanda, all'intervallo di due mesi: con l'ulteriore precisazione che "Opinando l'assemblea per la riforma alla maggioranza di due terzi, vengono convocati i comizi generali, onde eleggere i rappresentanti per la costituzione, in ragione di uno ogni quindici mila abitanti". Nell'art. 68, contenente una delle quattro *Disposizioni transitorie*, si affermava il principio che le leggi e i regolamenti esistenti restassero in vigore "in quanto non si oppongono alla costituzione, e finché non siano abrogati".

Era previsto dunque un procedimento "aggravato" di modifica della costituzione ed era stabilito il principio della prevalenza gerarchica delle disposizioni costituzionali rispetto a ogni altra disposizione normativa vigente nella repubblica. Nell'ultima parte dell'art. 64 si faceva anche riferimento alla eventualità che, in caso di riforma chiesta da una maggioranza di due terzi, si procedesse alla elezione dei componenti di una assemblea costituente: ipotesi quest'ultima che non è prevista nella carta costituzionale vigente.

Nel confronto con l'esperienza costituzionale successiva a quella

---

<sup>16</sup> **A. PACE**, *Presentazione di Y. BRYCE, Costituzioni flessibili e rigide*, a cura di A. Pace, traduzione italiana di R. Niro, Milano, Giuffrè, 1998, pp. V-XXXVIII, specialmente p. XVIII. Con riferimento al tema del metodo e dei limiti della revisione costituzionale, cfr. **S.P. PANUNZIO**, *Introduzione alla riunione del 19 giugno 1998*, nel Seminario *I costituzionalisti e le riforme*, cit., pp. 457-73, e *ivi* gli interventi di **A. PACE**, **S. LARICCIA**, **F. SORRENTINO**, **G.U. RESCIGNO**, **M. LUCIANI**, **M. GALIZIA**, **R. NANIA**, **C. PINELLI**, **G. AZZARITI**.



dell'assemblea costituente della repubblica romana, meritano dunque una particolare menzione sia la previsione di un'assemblea di revisione, dotata del potere di adottare le modifiche richieste, sia la natura di costituzione rigida che deve essere sicuramente riconosciuta al testo costituzionale del 1849: due soluzioni adottate sulla base del precedente dell'art. 111 della costituzione francese del 1848. Anche per questa parte, dunque, i costituenti della repubblica romana seppero indicare soluzioni di grande interesse per lo studio della storia costituzionale e per il lavoro dei costituenti del futuro.

## 8 - Conclusioni

L'approvazione della costituzione della repubblica romana del 1849 rappresenta un'esperienza di particolare importanza e originalità, che a mio avviso costituisce un essenziale riferimento per comprendere alcuni fondamentali "passaggi" della storia costituzionale del nostro paese. A distanza di centosettant'anni da quando la costituzione della repubblica romana venne approvata, mi sembra giusto e opportuno esprimere vivo apprezzamento e sincera gratitudine nei confronti di coloro che, operando con impegno e passione, in condizioni di particolari difficoltà, sono stati capaci di indicarci una meta degna di essere perseguita: l'avvento di uno stato democratico che

- affidi a una carta costituzionale il valore di essenziale riferimento per il riconoscimento e la realizzazione delle garanzie di tutti i cittadini nell'esperienza della concreta vita sociale;
- attui il principio della sovranità popolare, come metodo di vita della società democratica;
- disconosca ogni forma di privilegio;
- promuova il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti, realizzando tale obiettivo in coerenza con le nuove frontiere della cittadinanza nell'attuale momento storico;
- rispetti ogni nazionalità e ogni differenza etnica e linguistica;
- riconosca le autonomie locali, pur affermando le esigenze dei limiti rappresentati dall'interesse generale espresso dalle leggi dello Stato;
- garantisca a tutti, credenti e non credenti, l'esercizio dei diritti pubblici e privati, quelli che, nella terminologia dell'ottocento, venivano definiti come diritti civili e politici;
- assicuri al papa la garanzia dell'esercizio indipendente del potere religioso, come ai rappresentanti delle altre numerose confessioni religiose il libero esercizio del potere spirituale, impedendo però che l'esercizio di tali libertà comporti indebite ingerenze nell'esercizio del potere civile;
- contrasti ogni forma di clericalismo e persegua l'obiettivo di una



piena separazione tra l'ordine civile e l'ordine religioso, nella convinzione che la libertà e l'eguaglianza possano essere assicurati soltanto da istituzioni capaci di reagire a condizionamenti confessionali;

- promuova l'impegno per una legislazione di diritto comune capace di garantire, in conformità ai principi contenuti nella costituzione repubblicana e democratica del 1948, i diritti di libertà e di eguaglianza dei singoli e dei gruppi sociali.

Sono obiettivi importanti e impegnativi che, per essere raggiunti, devono innanzi tutto essere conosciuti, compresi e analizzati con una difficile azione di divulgazione culturale nelle scuole di ogni ordine e grado.

### BIBLIOGRAFIA

I verbali delle riunioni della costituente romana sono pubblicati nei volumi 8 e 9 delle assemblee del Risorgimento. Quelli del comitato esecutivo furono in parte pubblicati da **A. ALIBERTI**, *Mazzini e il Comitato esecutivo della Repubblica Romana del 1849*, in *Nuova Antologia*, 78, 1943, fasc. 1722.

Sull'esperienza della repubblica romana del 1849 cfr., tra gli altri, **C. RUSCONI**, *La Repubblica Romana del 1849*, Roma, Capaccini & Ripamonti, 1879, pp. 22 (vedi specialmente, alle pp. 166-81, cap. XVI: *La costituzione della Repubblica Romana - Analisi*); **D. DEMARCO**, *Pio IX e la rivoluzione romana del 1848. Saggio di storia economico-sociale*, Modena, Società Tipografica Modenese, 1947, pp. 152; **F. FONZI**, **V.E. GIUNTELLA** (eds.), *La Mostra storica della Repubblica Romana. 1849*, Comitato Nazionale per le Onoranze a Giuseppe Mazzini, Roma, 1949, pp. 171, *ivi*, pp. 153-9, bibliografia; **V. FROSINI**, *Costituzione e società civile*, Milano, Comunità, 1977, specialmente pp. 20-2; **M. CARAVALE**, **A. CARACCILO**, *Lo Stato pontificio da Martino V e Pio X*, in *Storia d'Italia* diretta da G. Galasso, vol. XIV, cap. VIII: *Il tramonto dello Stato pontificio e lo sviluppo del movimento nazionale e liberale: da Gregorio XVI alla Repubblica romana*, Torino, Utet, 1978, pp. 659-66.

La vita e il carattere dell'assemblea costituente e le disposizioni sui principi fondamentali e sui diritti e doveri dei cittadini sono stati studiati in particolare da **M. COSSU**, *L'Assemblea Costituente romana del 1849*, Roma, 1923, ma interessanti indicazioni si trovano in molti degli scritti ricordati in questa bibliografia. Con riferimento alla Carta repubblicana del 1849 cfr. **G. GARAVANI**, *La Costituzione della Repubblica romana nel 1748 e nel 1849*, Fermo, 1910; **B. GATTA**, *La Costituzione della Repubblica Romana del 1849*, Firenze, Sansoni, 1947; **V. CRISAFULLI**, *Profili costituzionali di una rivoluzione mancata*, in **AA. VV.**, *Il 1848. Raccolta di saggi e testimonianze, "Quaderni di Rinascita"*, 1, 1948, pp. 49-56; **N. CORTESE**, *Costituenti e costituzioni italiane del 1848-49*, vol. II, Napoli, Libreria Scientifica Editrice, 1951, p. 383, specialmente pp. 232-66, ove vengono integralmente riportati il rapporto del relatore deputato Agostini sul primo progetto, il rapporto del relatore deputato Saliceti sul secondo progetto di costituzione redatto dalla commissione mista, il



testo del primo progetto e il testo definitivamente approvato il 1° luglio 1849; **L. LUPI**, *La Costituzione romana del '49. Note di filosofia politica*, Mazara, Società editrice siciliana, 1952; **L. RODELLI**, *La Repubblica Romana del 1849*, con appendice di documenti, Pisa, "Domus Mazziniana", 1955; A. Aquarone, M. D'Addio, G. Negri (eds.), *Le Costituzioni italiane*, Milano, Comunità, 1958, specialmente pp. 609-20; **M. BATTAGLINI**, *Preludio al '48*, Roma, Editrice Historica, Collana di testi e documenti rari del Risorgimento, 1969; **C. SELVAGGI**, *La Costituzione della Repubblica Romana*, in *Studi in occasione del centenario di Roma capitale*, Milano, Giuffrè, 1970; **M. FERRI**, *Costituente e Costituzione nella Repubblica Romana del 1849*, in *Dir. e società*, 12, 1989, 1, pp. 1-52; **D. NOCILLA**, *Sovranità popolare e rappresentanza negli interventi di Aurelio Saliceti alla Costituente Romana del 1849*, in *Rass. storica del Risorgimento*, 76, 1989, p. 243 ss.; **S. FURLANI**, *La Costituzione della Repubblica Romana del 1849: note di natura tipologica*, in *Il pensiero mazziniano*, 1990, n. 3, pp. 62-82; **M. BATTAGLINI**, *Due aspetti poco noti della storia costituzionale della Repubblica romana del 1849: il Tribunato e la normativa sulla responsabilità ministeriale*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, 1991, p. 435 ss.; **D. DEMARCO**, *Una rivoluzione sociale. La Repubblica Romana del 1849 (16 novembre 1848 -3 luglio 1849)*, 2ª ed., Napoli, 1992; **L.M. BASSANI**, *LA Costituzione della Repubblica romana del 1849 tra democrazia e liberalismo*, relazione presentata al convegno *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali* (Milano, 19 e 20 novembre 1998), p. 7 del dattiloscritto; **S. LARICCIA**, *La costituzione della Repubblica romana del 1849*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 44, 1999, pp. 453-82; **ID.**, *Una Costituzione avanzata*, in *Critica liberale*, 34, 2000, pp. 27-29; **ID.**, *A 150 anni dalla Costituzione della Repubblica romana del 1849. Continuità e innovazione nella Costituzione italiana del 1948*, Relazione pubblicata in **AA. VV.**, *150 anni della Repubblica Romana*, "Atti del convegno 10 febbraio 1999", Laboratorio di ricerca storica realizzato dalle scuole, a cura di L. Di Ruscio E L. Francescangeli, Roma, Comune di Roma e FNISM, 2000, pp. 31-48, **ID.**, *Il principio democratico nella Costituzione della Repubblica romana del 1849*, in *Scritti onore di Umberto Pototschnig*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 81 ss. (i tre scritti sono riportati in **ID.**, *Tutti gli scritti*, tomo IV, Cosenza, Pellegrini, 2015, pp. 2935-70, 3036-3041, 3151-86, e sono consultabili *on line* nel sito [www.sergiolariccia.it](http://www.sergiolariccia.it)); **M. LUCIANI**, *I diritti e i doveri fondamentali*, Relazione al convegno "La Costituzione della Repubblica Romana del 1849", Palazzo della Consulta, Roma, 22 dicembre 1999; **A.A. CERVATI**, *La costituzione romana del 1849 e i suoi principi fondamentali*, in A. Bovenschulte, H. Grub, F.A. Löhe, M. Von Schewanenflügel, W. Wietschel (Hrsg), *Demokratie und Selbstverwaltung in Europa. Festschrift für Dian Schefold zum 65. Geburtstag*, Baden Baden, 2001, p. 369 ss.; **I. MANZI**, *La costituzione della Repubblica Romana del 1849*, Ancona, 2003, pp. 33; **S. TOMASSINI**, *Storia avventurosa della Rivoluzione romana*, Milano, Il Saggiatore, 2008; **B. DIDDI, S. SOFRI**, *Roma 1849. Gli stranieri nei giorni della Repubblica*, Palermo, Sellerio, 2011; **S. PRISCO**, *Le costituzioni prima della costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, p. 3 ss.; **G. ALLEGRI**, *Le due carte che (non) fecero l'Italia*, Roma, Fefè, 2013; **G. MONSAGRATI**, *Roma senza il Papa. La Repubblica romana del 1849*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 39; **G. BASCHERINI**, *La Costituzione della Repubblica romana come modello*, in *Diritto e società*, 38, 2015, 4, pp. 705-38.

