

## ***IL PRINCIPIO DEMOCRATICO NELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ROMANA DEL 1849***

di Sergio Lariccia

### *Premessa*

La valutazione del principio democratico affermato nella costituzione romana del 1849 non può prescindere dalla considerazione di quali fossero le condizioni ambientali nelle quali operarono coloro che approvarono la carta costituzionale: il significato che assume la proclamazione di tale principio nella carta costituzionale va infatti interpretato alla luce degli avvenimenti di quegli anni.

I fatti che precedettero e seguirono la proclamazione della Repubblica romana del 1849 e la costituzione che venne approvata nel breve periodo compreso tra il febbraio e il luglio di quell'anno, con un'attività costituente che si svolse in buona parte sotto l'infuriare dei combattimenti per la difesa di Roma assediata dai francesi, rappresentano un'esperienza di particolare importanza e originalità, che a mio avviso assume il significato di riferimento essenziale per comprendere alcuni fondamentali "passaggi" della storia costituzionale contemporanea e del processo di graduale affermazione degli ideali repubblicani e democratici nelle società del nostro tempo.

Il 15 novembre 1848, sulla scala del palazzo della Cancelleria, ove avevano sede le camere legislative, veniva pugnalato a morte il conte Pellegrino Rossi,<sup>1</sup> ministro di Pio IX, il pontefice che, pochi giorni dopo, il 24 novembre, fugge da Roma e si rifugia a Gaeta. 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 il suo impulso decisivo;<sup>2</sup> tuttavia, dal punto di vista storico, il delitto della Cancelleria consacra

---

<sup>1</sup> Pellegrino Rossi (Carrara, 3 luglio 1787 – Roma, 15 novembre 1848), giurista e politico. Professore di diritto penale a Bologna, fu commissario generale delle province occupate da Gioacchino Murat; nel 1815, alla restaurazione, andò in esilio in Svizzera e insegnò a Ginevra, quindi fu docente di economia politica e diritto costituzionale a Parigi. Tornato in Italia come ambasciatore di Francia a Roma (1845), divenne influente consigliere di Pio IX, tentando di restaurare l'autorità papale e nello stesso tempo di introdurre moderate riforme. Le lezioni di diritto costituzionale tenute nell'università di Parigi, nelle due sessioni 1835-1836 e 1836-1837, presso la cattedra di diritto costituzionale istituita il 22 agosto 1834, furono poi raccolte nel *Cours de droit constitutionnel*. Per una valutazione dell'opera di Pellegrino Rossi cfr. M. Galizia, *Profili storico-comparativi del diritto costituzionale*, «Archivio giuridico "Filippo Serafini"», CLXIV-CLXV, 1963, fasc. 1-2, pp. 3-110, spec. pp. 5-6, il quale sottolinea che il Rossi, sulla traccia indicata dal Guizot nella relazione che accompagna il decreto di istituzione della cattedra di diritto costituzionale, «ritiene che, pur non dovendosi trascurare l'ausilio dell'esegesi in quanto ci permette di seguire la legislazione positiva nelle sue minime parti, nei suoi intimi dettagli, bisogna concentrare gli sforzi d'indagine nell'approfondimento razionale dei principi che dominano la costituzione, approfondimento da non compiere però astrattamente ma in relazione alla loro evoluzione storica». L'orientamento metodologico dello studio di Pellegrino Rossi è esposto anche nel suo saggio *De l'étude du droit dans ses rapports avec la civilisation et l'état actuel de la science*, «Annales de législation et de jurisprudence», I, 1820, p. 2 ss. Su Pellegrino Rossi cfr. anche C. Ghisalberti, *Pellegrino Rossi e il costituzionalismo della monarchia di luglio*, in *Idem, Stato e Costituzione nel Risorgimento*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 163-88.

<sup>2</sup> Cfr. in proposito 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. Cuggiani, 1949, p. 3.

la fine di un esperimento nel quale erano state riposte molte speranze per il futuro dell'Italia. «Il fallimento del tentativo costituzionale – ha osservato Vittorio Emanuele Giuntella – 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>3</sup> Sono molte le opinioni espresse sulla preparazione dell'uccisione del Rossi e non si può escludere che in quei giorni da varie parti si meditasse di assassinarlo. «L'odio a Rossi – scriverà Saffi – fu suscitato dalla sua politica, non solo dottrina e repressiva, ma antilibertista»; per comprendere l'ostilità che, col suo programma politico, Rossi si era attirato da ogni parte, possono ricordarsi le parole con le quali Margaret Fuller, la celebre corrispondente del *New York Daily Tribune*, in una lettera alla madre, commenta la notizia dell'assassinio di Rossi: «Personalmente non avrei mai creduto di potermi rallegrare di una morte violenta; ma questa mi colpisce come atto di terribile giustizia». <sup>4</sup> D'altra parte, come ha notato Giorgio Candeloro, «la vastità del movimento popolare che seguì al 15 novembre dimostra che la rivoluzione nello Stato pontificio derivò da circostanze oggettive, che prima o poi avrebbero determinato una crisi risolutiva anche senza l'uccisione del ministro dell'interno». <sup>5</sup>

Sulla politica di Pellegrino Rossi sono state proposte molte interpretazioni. In proposito può essere utile riportare il significativo giudizio che ne dava l'inviato di Venezia a Roma, Giambattista Castellani, in un dispaccio al suo governo del 30 settembre:

Il conte Rossi è convinto che la causa dell'italiana indipendenza è perduta senza riparo, e che è suprema necessità il ristabilimento dell'ordine in Italia, senza il quale si potrebbero perdere le stesse istituzioni liberali. Noi del resto sappiamo che cosa intendano per ordine i vecchi uomini di Stato. Sua cura principalissima sono le finanze e l'esercito, e spiega su questo punto una grande attività. Reso una volta forte e ricco lo Stato, non si potrà più temere una *mano di pazzi*, che in tal modo ei qualifica i liberali italiani. [...] È rispettato dai costituzionali, perché lo credono sapientissimo in questa forma di governo, e sperano che ponga un argine allo sviluppo dei principi democratici. Dai repubblicani invece è aborrito: ma questi, o sono in grande minoranza, o amano tenersi tranquilli. Egli poi sa blandirli, e guadagnarli coi mezzi che non sogliano fallire. [...] Riguardo alla dieta futura si trova in aperta opposizione coll'ab. Rosmini. Poiché questi vorrebbe che fosse composta di rappresentanti dei governi per un terzo e di rappresentanti del popolo per due, mentre Rossi non la vorrebbe composta che di ministri regi. [...] Convinto è il Rossi che l'elemento popolare od è impotente o rovinoso, e si deve quindi o trascurare o combattere. <sup>6</sup>

Un ministero Rossi era parso a Pio IX «la sola àncora di salvezza», come dichiarò lo stesso pontefice all'ambasciatore francese D'Arcourt, proprio in quanto in passato Rossi aveva già espresso il proposito di «correggere e reprimere» ambo i partiti, il retrogrado e il democratico, contrari allo statuto: formula in cui si celebrava un programma di governo autoritario, avallato dalla dottrina costituzionale di cui Rossi era celebrato cultore.

Pellegrino Rossi, giurista e politico, uomo colto e sapiente, che viene definito da Luigi Rodelli «uomo di casta ostile alla democrazia e dispregiatore della Repubblica», <sup>7</sup> non si discostava in sostanza dal filone culturale secondo il quale alla scienza politica è assegnato il compito di insegnare al sovrano come esercitare il potere, in coerenza con la convinzione

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Cfr. H. Marraro, *American opinion on the unification of Italy. 1846-1861*, New York, Hardcover, 1932, p. 51.

<sup>5</sup> G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, III. *La rivoluzione nazionale*, Milano, Feltrinelli, 1966, p. 324.

<sup>6</sup> M. Cessi Drudi (a cura di), *La Repubblica Veneta nel 1848-49. Documenti diplomatici*, II, *Carteggio di G.B. Castellani*, Padova, Cedam, 1954, p. 352.

<sup>7</sup> L. Rodelli, *La Repubblica romana del 1849 con appendice di documenti*, Firenze, La Nuova Italia, 1955.

diffusa che la politica sia una tecnica, che si propone tra l'altro di definire il rapporto tra chi ha diritto di comandare perché conosce il mestiere e chi non ha altro dovere che quello di eseguire gli ordini. In questa prospettiva, ci si doveva occupare dei sudditi, anche se "amatissimi", come venivano definiti a quell'epoca («sudditi amatissimi» era un'espressione assai usata da Pio IX) per mettere in guardia il sovrano dalla sfrenatezza del popolo e per suggerire il miglior modo di mettergli la briglia sul collo (Hobbes). Si designava con la parola «popolo» una parte specifica dei componenti di uno stato, «la parte che non sa quel che vuole»: il sapere ciò che si vuole «è il frutto di profonda conoscenza e inteliezione, che appunto non son cose del popolo», sono queste le parole di Hegel nelle sue lezioni di filosofia del diritto all'università di Berlino, pubblicate nel 1821.<sup>8</sup>

Dalla lettura dei giornali romani dell'epoca – e i giornali, accanto ai circoli, furono tra il 1846 e il 1849 i massimi centri della propaganda politica in Roma<sup>9</sup> – risulta che nei mesi compresi tra l'aprile 1848 e il 15 novembre dello stesso anno, quando venne ucciso il conte Rossi, si verifica un'evoluzione in senso rivoluzionario della stampa, che appare sempre più dominata dagli elementi democratici facenti capo a Pietro Sterbini, il direttore del «Contemporaneo»: democratici sono in quel periodo quasi tutti i giornali romani, dal «Positivo» alla «Pallade», dal «Contemporaneo» al «Don Pirlone». Verso la fine del 1848 prevale la tendenza apertamente repubblicana, favorita dall'orientamento di un gruppo di entusiasti mazziniani: in particolare Filippo De Boni e Goffredo Mameli svolgono un'intensa attività giornalistica di propaganda degli ideali mazziniani, soprattutto attraverso «Il Tribuno».<sup>10</sup>

Alcuni circoli, come il Circolo romano, ebbero origine aristocratica e carattere moderato, ma altri, come il Circolo popolare, ebbero origine e carattere apertamente liberale; essi erano nati in virtù di un diritto di associazione che – come nota Gabussi – i romani s'erano «quasi conquistato, prendendo argomento dal celebrare le glorie del pontefice ed esaltare alcun di lui atto»; i circoli furono perfettamente consapevoli dell'importanza che avrebbe potuto avere la partecipazione popolare e democratica ad un procedimento che ben può dirsi presupponga la nozione di potere costituente.<sup>11</sup> In proposito è opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che a mettere in moto il meccanismo istituzionale che doveva dare inizio al rovesciamento del vecchio stato furono proprio le numerose petizioni inviate al parlamento.

La rivoluzione romana – scriverà Sterbini – essendo stata veramente universale e popolare, essa non fu né iniziata né condotta da un sol uomo o da pochi uomini capi di un partito o di una congiura, ma nacque, progredì e giunse all'ultima conseguenza del movimento, alla proclamazione della repubblica, per un raziocinio istintivo delle moltitudini accompagnata da due passioni fortissime, odio contro il governo papale e amore di libertà.<sup>12</sup>

Dopo l'uccisione di Pellegrino Rossi, la situazione precipita verso il suo naturale epilogo: il rovesciamento della monarchia, unica soluzione possibile dopo la fuga di Pio IX a Gaeta, il

---

<sup>8</sup> G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821), § 301 (trad. it. di G. Marini, Roma-Bari, Laterza, 1987), cit. da N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero, Torino, Einaudi, 1999, p. 344.

<sup>9</sup> Sull'opera dei circoli è di particolare interesse l'analisi di L. Rodelli, *La Repubblica romana del 1849*, p. 109 ss.

<sup>10</sup> Cfr. sul punto F. Fonzi, V. E. Giuntella (a cura di), *La Mostra storica della Repubblica Romana, 1849*, p. 121.

<sup>11</sup> L. Rodelli, *La Repubblica romana del 1849*, p. 119.

<sup>12</sup> P. Sterbini, *Note storiche della Rivoluzione romana*, (inedito) citato da L. Rodelli, *La Repubblica romana del 1849*, p. 110.

suo rifiuto di trattare con il governo democratico, la condanna della giunta di Stato.<sup>13</sup> Dal fallimento dell'esperimento costituzionale di Pio IX nasceva la Repubblica romana, primo nucleo, nel pensiero di Giuseppe Mazzini, dell'unità repubblicana nazionale.<sup>14</sup> Si avverava così la lucida previsione fatta dallo stesso Mazzini, il quale, in una lettera del 5 dicembre 1848 a Michele Accursi, aveva scritto: «Pio IX è fuggito: la fuga è un'abdicazione: principe elettivo, egli non lascia dietro di sé dinastia. Voi siete dunque di fatto repubblica, perché non esiste per voi dal popolo in fuori sorgente d'autorità».<sup>15</sup>

Le elezioni si svolsero dal 21 al 29 gennaio, con la partecipazione al voto di 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>16</sup>

Il 5 febbraio 1849 si adunava solennemente nel palazzo della Cancelleria l'assemblea costituente romana eletta a suffragio universale, o meglio, come è più giusto dire, a suffragio universale "maschile", visto che le donne, com'è noto, conquisteranno il diritto di voto solo molti anni più tardi.<sup>17</sup>

Quasi tutti i deputati appartenevano alla borghesia e politicamente erano dei "democratici": un notevole gruppo di essi era dichiaratamente repubblicano ed esprimeva fedeltà a Mazzini.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Il 27 novembre il municipio di Roma poteva ancora proclamare: «La presenza del Sovrano, il suo nome e la sua autorità non sono lontane da noi», ma già all'indomani del 15 novembre, per le vie di Roma, tra le lodi al pugnalatore di Pellegrino Rossi, era echeggiato il grido di «Viva la Costituente». «Assemblea costituente dello Stato» si leggeva in una petizione a stampa del circolo popolare nazionale: e il 12 gennaio 1849 il comitato dei circoli italiani invitava i romani a una discussione sulla «Costituente italiana». Il problema della costituente italiana fu in effetti uno dei temi ricorrenti nella campagna elettorale, fissata per il 21 gennaio 1849, che fu caratterizzata dall'intensa attività dei circoli politici, sia a Roma che nelle province, con l'intervento di esponenti del movimento democratico di altre parti d'Italia. Cfr. M. Ferri, *Costituente e costituzione nella Repubblica Romana del 1849*, «Diritto e società», I, 1989, pp. 1-52, spec. 2 ss.: questo scritto, di grande interesse, è il testo base di una conferenza-lezione tenuta dall'autore il 16 febbraio 1989, su iniziativa dell'Archivio di Stato di Roma e della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma «La Sapienza», in occasione del 140° anniversario della proclamazione della Repubblica romana. Dello stesso autore cfr. anche *L'idea di stato nella Repubblica romana del 1849*, in *Il dibattito sull'unità dello Stato nel Risorgimento italiano*, Atti del convegno (Bergamo, 1-3 giugno 1990), Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, 1990, pp. 1-43.

<sup>14</sup> Sull'esperienza della Repubblica romana del 1849 cfr., tra gli altri, C. Rusconi, *La Repubblica Romana del 1849*, Roma, Capaccini & Ripamonti, 1879, spec. pp. 166-181; D. Demarco, *Pio IX e la rivoluzione romana del 1848. Saggio di storia economico-sociale*, Modena, Società Tipografica Modenese, 1947; F. Fonzi, V. E. Giuntella (a cura di), *La Mostra storica della Repubblica Romana, 1849*; V. Frosini, *Costituzione e società civile*, Milano, Comunità, 1977, spec. 20-22; M. Caravale e A. Caracciolo, *Lo Stato pontificio da Martino V e Pio X*, in G. Galasso (diretta da), *Storia d'Italia*, XIV, Torino, Utet, 1978, spec. pp. 659-66, cap. VIII: «Il tramonto dello Stato pontificio e lo sviluppo del movimento nazionale e liberale: da Gregorio XVI alla Repubblica romana».

<sup>15</sup> La lettera è riportata in G. Mazzini, *Edizione nazionale degli scritti editi e inediti*, XXXVII, Torino, Galeati, 1906, pp. 184-188.

<sup>16</sup> Sulla consultazione elettorale per l'assemblea dello Stato romano, la cui con vocazione venne definita da Pio IX, in un monitorio del 10 gennaio, «un nuovo e più mostruoso atto di smascherata fellonia e di vera ribellione», cfr. B. Gatta, *Le elezioni del 1849*, «Archivio della società romana di storia patria», 1-4, 1949, p. 26 ss.

<sup>17</sup> Cfr. il resoconto di una dichiarazione rilasciata da Laura Balbo a proposito delle espressioni, talora imprecise, adottate nei libri di testo per le scuole, in *la Repubblica*, 29 gennaio 1999, p. 5. Balbo osserva giustamente che è inesatto parlare di suffragio universale e non chiarire che, per un lungo periodo, si trattava in realtà di "suffragio universale maschile".

<sup>18</sup> Di questo gruppo facevano parte Aurelio Saffi, Sisto Vinciguerra, Felice Orsini. Tra gli eletti vi erano anche italiani di altri stati, come De Boni (friulano), Cernuschi (milanese), Saliceti (abruzzese), Garibaldi (nizzardo). I mazziniani perseguivano con determinazione l'intento di fare prevalere un chiaro programma e di adempiere il mandato che Mazzini aveva affidato loro: «Voi – aveva scritto Mazzini ad Aurelio Saffi – avete fatto già molto ottenendo la convocazione della Costituente Romana. Rimane ora da farsi il secondo passo, e il più importante:

Il decreto fondamentale di proclamazione della Repubblica romana fu approvato, per appello nominale, in una seduta, aperta alle ore dodici dell'8 febbraio, e sciolta alle due del mattino del 9 seguente. Il tentativo compiuto dagli ecclesiastici di sollevare la popolazione nelle città e nelle campagne, con racconti di prodigi e di miracoli avversi alla Repubblica, non riuscì «a compiere il miracolo di una restaurazione clericale», come scrive Farini.<sup>19</sup>

Il decreto era composto dei seguenti quattro articoli:

Art. 1. *Il Papato è decaduto di fatto e di diritto dal governo temporale dello Stato romano.*  
Art. 2. *Il Pontefice romano avrà tutte le guarentigie necessarie per la indipendenza nell'esercizio della sua potestà spirituale.* Art. 3. *In forma di governo dello Stato romano sarà la democrazia pura, e prenderà il glorioso nome di Repubblica Romana.* Art. 4. *La Repubblica Romana avrà col resto d'Italia le relazioni che esige la nazionalità comune.*<sup>20</sup>

---

far uscire dalla Costituente la proclamazione della Repubblica». Sin dalla discussione svoltasi l' 8 febbraio nell'aula della Cancelleria, nella quale emerse con chiarezza il contrasto fra l'esiguo numero dei sostenitori del regime monarchico costituzionale, tra i quali erano Terenzio Mamiani, Pasquale De Rossi e Rodolfo Audinot, e la maggioranza, favorevole alla Repubblica, propugnata da Cesare Agostini, Giuseppe Gabussi, Carlo Luciano Bonaparte e, dopo qualche incertezza, da Pietro Sterbini, parve evidente che non vi era altra prospettiva possibile rispetto a quella della soluzione repubblicana.

<sup>19</sup> Farini, III, p. 349, cit. da L. Rodelli, *La Repubblica romana del 1849*, p. 149.

<sup>20</sup> Il testo di questo decreto merita di essere considerato per alcuni suoi specifici contenuti. Innanzi tutto è da ricordare che gli artt. 1 e 3 furono approvati nel testo proposto (l'art. 1 con soli 5 voti contrari, l'art. 3 con 22 voti contrari), mentre vi fu un vivace dibattito con riferimento alle altre due disposizioni, in particolare quella dell'art. 4, riguardante le relazioni con gli altri Stati italiani: infatti, con riferimento a quest'ultimo, venne respinta la proposta del Mamiani di prevedere la formula «l'Assemblea Nazionale dichiara che rimette alla Costituente italiana il decidere dell'ordinamento politico dello Stato romano», e che la medesima sorte toccò alle seguenti proposizioni dell'Audinot, presentate come emendamento della formula precedente: 1. «L'Assemblea dichiara per sempre impossibile il Governo papale ed ogni altro Governo quando non riconosca la base e l'origine della propria autorità nel voto espresso dalla sovranità nazionale». 2. «L'Assemblea convoca per il 10 marzo in Roma la Costituente italiana». 3. «L'Assemblea rimette alla Costituente italiana il definire la forma politica del Governo romano». 4. «L'Assemblea dichiara che, se il 10 marzo la Costituente italiana non sarà riunita in Roma, l'Assemblea romana procederà sola a regolare il reggimento dello Stato romano». 5. «L'Assemblea nomina un potere esecutivo che sarà suo braccio e con lei governerà lo Stato». 6. «L'Assemblea romana, con apposito manifesto ai popoli italiani, convocherà la Costituente e farà conoscere ai medesimi tutti i motivi di incompatibilità sul potere sacerdotale, e la situazione attuale dello Stato romano». È interessante ricordare che, con riferimento alle proposte dell'Audinot sopra riportate, prevalse l'opinione, efficacemente sostenuta in un intervento del Filopanti, il quale, premesso che, a suo avviso, il dibattito aveva fatto emergere un disaccordo sull'oggetto della votazione, dichiarò: «Io desidero dunque di analizzare che cosa vogliamo noi esprimere. Noi qui vogliamo esprimere che la Repubblica romana debba avere la nazionalità col resto d'Italia? Questo è un oggetto. Oppure vogliamo esprimere qualche cosa sopra la Costituente italiana? Bisogna distinguere bene queste due cose. Io crederei che della Costituente italiana non ci sia luogo a parlare, ma ci sia molto luogo a parlare della nazionalità. Posto questo, facciamo astrazione di tutto quello ch'è Costituente, ed esprimiamo semplicemente il concetto della nazionalità. Dessa è quella che, al più al più, importerebbe di esprimere in questo luogo; quanto a ciò teniamoci stretti a termini più generali che sia possibile [...]. Non vogliamo parlare della Costituente, perché non sappiamo quello che si farà o quello che non si farà; noi vogliamo proclamare la nazionalità; che l'Italia sarà sempre Nazione e che la Repubblica romana sarà sempre un elemento integrante di questa Nazione». L'intento dichiarato dal Filopanti e poi condiviso dalla maggioranza assume grande importanza, perché rivela la determinazione nel perseguire l'obiettivo di non subordinare le decisioni riguardanti il futuro dello Stato romano a orientamenti e delibere estranee alla volontà dell'assemblea; ed è per lo stesso motivo, probabilmente, che, nell'art. 2, venne approvata la formula «Il Pontefice romano avrà tutte le guarentigie necessarie per la indipendenza nell'esercizio della sua potestà spirituale», anziché quella, in un primo tempo proposta dal Filopanti, «Saranno date al Sommo Pontefice, anche di concerto colle altre Potenze cattoliche, tutte le più convenevoli, sicure e stabili guarentigie pel pieno, libero e indipendente esercizio della sua potestà spirituale»; lo stesso Filopanti aderì infatti all'opinione espressa dall'Armellini, il quale aveva osservato che non era opportuno subordinare alla volontà degli altri governi la costituzione repubblicana.



Non venne invece approvato un articolo del progetto Filopanti, il quarto, nel quale si stabiliva: «Gli sforzi della Repubblica romana saranno in modo tutto speciale diretti al miglioramento morale e materiale delle condizioni di tutte le classi della società» (Farei un'aggiunta – aveva dichiarato un deputato – *e specialmente del povero popolo*).<sup>21</sup>

Io credo – disse Filopanti – che oggi una Repubblica non possa sussistere se non con l'appoggio del popolo. Ora se vogliamo il possente appoggio del popolo, fa d'uopo che egli sappia che la Repubblica si occuperà in special modo del suo benessere. Non vi spaventi la moderata tendenza sociale dell'articolo quarto; sembrami che, concepito com'è, porti seco i vantaggi di una Repubblica democratica e sociale, senza averne gli inconvenienti, poiché non vuol già porre in istato di rivalità le classi più ricche colle classi laboriose, ma curarne tutti i vantaggi tutte ad un tempo, ciò che è della sana politica e della giustizia insieme.<sup>22</sup>

La proposta Filopanti non venne però accolta perché prevalse l'opinione, sostenuta tra gli altri da Agostini, da Carlo Bonaparte e da Audinot, che, trattandosi di costituire una repubblica democratica, si intendesse implicitamente «provvedere ad ogni classe del popolo»: «È una ingiuria che si fa alla repubblica democratica» disse un deputato a proposito della proposta dell'articolo.<sup>23</sup>

Il decreto che stabiliva il regime democratico per la forma di governo dello stato romano contiene un'espressione, quella di «democrazia pura», frequentemente usata nel dibattito settecentesco «degli antichi e dei moderni» per designare la forma di governo repubblicana romana (e greca), in opposizione alle forme di governo «miste».<sup>24</sup>

Proclamata la repubblica, l'assemblea delibera di governare per mezzo di un comitato esecutivo, composto da Carlo Armellini, Mattia Montecchi e Aurelio Saliceti, affiancato nei vari dicasteri da Muzzarelli, Sterbini, Campello, Saffi, Rusconi, Guiccioli, Lazzarini.<sup>25</sup> Questi, insieme ai ministri, si dichiarano decisi ad estirpare «ogni reliquia del clericale sistema», a svincolare l'istruzione «dalle clericali influenze», a unificare e semplificare i codici, a provvedere alla elevazione del popolo.

La beneficenza – essi dichiarano – si convertirà in dovere e la carità in istituzioni, e abiurando tutti i privilegi e onorando solo il merito personale, noi faremo fare un gran passo al nostro paese verso quei destini da cui lo tennero fin qui diviso le sbarre della superstizione e dell'ignoranza.

Ha così inizio un'intensa attività volta al rinnovamento radicale dello stato romano, alla sua laicizzazione e democratizzazione non solo politica ma anche sociale, perché, come si

---

<sup>21</sup> *Ass. Roma*, III, p. 93.

<sup>22</sup> *Ivi*, pp. 93-94.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 94.

<sup>24</sup> J. N. Deumenier, alla voce «Démocratie» della *Encyclopédie méthodique*, sezione “Economie politique” da lui curata (4 voll., Paris, 1784-88), definisce «purement démocratique» il governo ove il popolo è «maitre absolu des affaires», e contrappone la «démocratie pure» o «pure et simple», «en général fort dangereuse» alla democrazia senza aggettivi ma temperata dall'inserimento di istituzioni aristocratiche e ponendo una sorta di equazione tra democrazia “buona” e sistema rappresentativo, attraverso la mediazione di una «aristocratie électorale»: cfr. in proposito L. Guerci, *Libertà degli antichi e libertà dei moderni*, Napoli, Guida, 1979, p. 244 ss.: v. anche *ivi*, p. 154, la citazione di S. N. H. Linguet, *Theorie des Loix civiles*, II, Londra, 1767, p. 189, ove si definiscono invece elogiativamente «pure démocratie» i governi repubblicani di Atene e Roma, negandosi la qualità di governo repubblicano ai governi aristocratici. Riprendo le citazioni che precedono da G. Lobrano, *Premessa, in Garibaldi. Esperienza americana e repubblica romana*, Sassari, Associazione di studi sociali latino-americani, 1989, pp. V-VIII, spec. p. VII.

<sup>25</sup> Sulle decisioni del comitato esecutivo, cfr. E. Morelli, *I verbali del Comitato esecutivo della Repubblica romana*, «Archivio della Società romana di storia patria», 1949, pp. 29-96.

diceva, «quella libertà che non migliora e non solleva le classi numerose è libertà bastarda» e perché «ogni repubblica non può sussistere se non ha l'appoggio del popolo». Ogni sforzo è volto quindi ad instaurare le libertà politiche e civili, a distruggere ogni potere del clero, a favorire una borghesia desiderosa di impieghi e un proletariato in cerca di casa e di lavoro.

Il 21 febbraio l'assemblea approva un decreto secondo il quale «tutti i beni ecclesiastici dello Stato romano sono dichiarati proprietà della Repubblica»; il 25 abolisce la giurisdizione dei vescovi sulle università e sulle altre scuole della repubblica e impone un prestito forzoso che colpisce gravemente le classi più ricche; il 28 sopprime il tribunale del Sant'Uffizio; il 3 marzo viene abolito ogni privilegio giurisdizionale del clero ai vari livelli e il 5 dello stesso mese viene soppressa la censura preventiva sulla stampa.

Anche se l'applicazione concreta di molte norme ed istituti riguardanti alcune delle più classiche gaurentigie liberali, quali l'indipendenza dell'ordine giudiziario e un sistema articolato di organi di controllo, risultò condizionata alla esistenza di funzionari leali al nuovo governo e molte delle riforme avviate in materie di politica interna, economica e amministrativa furono destinate a rimanere sulla carta, può condividersi il giudizio di chi ha qualificato la Repubblica romana come una repubblica a carattere sociale,<sup>26</sup> purché, naturalmente, a tale qualifica non si voglia attribuire significati e accentuazioni troppo moderne.<sup>27</sup>

L'intervento armato delle potenze cattoliche venne a turbare queste attività.<sup>28</sup> La gravità della situazione determinata dalla minaccia di intervento degli stati stranieri, impegnati nell'attuare una decisa reazione, indusse a istituire un organo esecutivo dotato di più larghi poteri: fu creato a tal fine un triumvirato, costituito il 29 marzo, del quale furono chiamati a far parte Giuseppe Mazzini, Aurelio Saffi e Carlo Armellini.<sup>29</sup> Il triumvirato esercitò una cura suprema nella difesa della repubblica e nell'assunzione di provvedimenti di carattere sociale: riapertura di cantieri di lavoro, alloggi ai poveri, decisione di requisire a favore di famiglie bisognose i locali ove aveva sede il Sant'Uffizio, diminuzione del prezzo del sale, concessione in enfiteusi perpetua a famiglie povere delle terre già appartenenti alle corporazioni religiose, rispondente quest'ultimo provvedimento al progetto democratico di moltiplicare i soggetti economicamente autonomi e proprietari.<sup>30</sup>

Anche durante l'assedio, l'assemblea costituente, che sin dall'inizio dei suoi lavori, come risulta da molte dichiarazioni espresse nei dibattiti di quel periodo,<sup>31</sup> era ben consapevole che

---

<sup>26</sup> D. Demarco, *Una rivoluzione sociale. La Repubblica romana del 1849*, Napoli, Mario Fiorentino, 1944 (II ed., Napoli, ESI, 1992).

<sup>27</sup> Come notano giustamente M. Caravale, A. Caracciolo, *Lo Stato pontificio da Martino V e Pio X*, p. 664.

<sup>28</sup> Già al suo apparire la giovane repubblica aveva destato in tutta Europa apprensioni, sospetti e ostilità di origine politica, sociale e religiosa. La Repubblica romana aveva osato affermare, nel momento in cui la rivoluzione europea dell'anno precedente si andava spegnendo, il programma massimo di quella rivoluzione, dichiarandosi per l'indipendenza e l'unità delle nazioni, la democrazia politica e sociale.

<sup>29</sup> Mazzini fu eletto con 132 voti, Saffi con 125, Armellini con 93. Mazzini, al quale era stata conferita la cittadinanza il 12 febbraio 1849, fu eletto deputato il 24 febbraio e fece il suo primo ingresso in assemblea il 6 marzo: il 10 marzo pronunciò un importante discorso politico, nel quale ebbe occasione di enunciare alcune delle sue concezioni, come l'opposizione per i partiti nella costituente, l'unità del potere nel governo repubblicano, una più severa rigidità in fatto di principi, ma una grande tolleranza per gli individui; il rapporto dell'assemblea con il governo: v. sul punto M. Ferri, *Costituente e costituzione*, p. 11.

<sup>30</sup> Cfr. su tali provvedimenti M. Caravale, A. Caracciolo, *Lo Stato pontificio da Martino V e Pio X*, p. 664.

<sup>31</sup> L'assemblea non seguì l'orientamento espresso in proposito da Giuseppe Mazzini, il quale rivelò un relativo disinteresse per l'approvazione di una costituzione romana, come risulta da un importante discorso politico del 18 marzo 1849, nel quale Mazzini osservò che non si doveva fare una costituzione romana e che, non potendo farsi una costituzione italiana, la commissione incaricata dall'assemblea avrebbe dovuto limitare il proprio compito alla preparazione di una «dichiarazione di principi».

il suo dovere primario era quello di preparare una legge fondamentale della Repubblica, proseguì con impegno straordinario l'opera per la quale era stata eletta: l'elaborazione della carta costituzionale dello stato romano.<sup>32</sup>

La costituzione, approvata unanimemente dall'assemblea, che naturalmente si ricollegava al decreto fondamentale di decadenza del papato e di scelta della repubblica, veniva promulgata il 3 luglio dalla loggia del Campidoglio.<sup>33</sup> Il giorno successivo, un reparto armato francese invadeva l'aula della costituente e ne scacciava i deputati, sciogliendo con la forza l'assemblea costituente: un proclama del generale Oudinot annunciava che provvisoriamente tutti i poteri erano concentrati nelle mani dell'autorità militare e nominava il generale Rostolan governatore di Roma. Il fallimento dell'esperienza costituzionale della Repubblica romana del 1849 determinato dall'intervento armato influì in modo assai pesante sulla vita sociale della Roma di quell'epoca. Basterà, per provarlo, questa visione di Roma, dopo la caduta della repubblica, che si legge nei *Ricordi storici e pittorici d'Italia* di Ferdinando Gregorovius, che restano una delle descrizioni più belle ed efficaci dell'Italia a metà del secolo:

Roma – scriveva il grande storico tedesco di Roma medievale – è diventata ancora più silenziosa di quanto non fosse in passato. Ogni allegria, ogni vivacità del popolo sono scomparse; le classi agiate si tengono nascoste, non fanno parlare di sé, le classi povere sono più misere, più oppresse di prima. Le feste popolari diventano di giorno in giorno più rare, il carnevale va decadendo; le feste stesse di ottobre, una volta così allegre, e che chiamavano la folla fuori le porte ad allietarsi col bicchiere e col saltarello, sono quasi scomparse. Roma è una grande rovina della civiltà, dove non si vedono che processioni di preti e frati, dove non si sente che il suono delle campane o musica di chiesa. Tutta la vita pare essersi concentrata nei curiali, nei cardinali, nei monaci, nei preti. Il popolo si è ridotto alla condizione di semplice spettatore. Desso non lavora, non traffica, sta contemplando.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> I verbali delle riunioni della costituente romana sono pubblicati nei volumi VIII e IX delle *Assemblee del Risorgimento*, Roma, Camera dei Deputati, 1911. Quelli del Comitato esecutivo furono in parte pubblicati da A. Auberti, *Mazzini e il Comitato esecutivo della Repubblica romana del 1849*, «Nuova Antologia», fasc. 1722, 1943.

<sup>33</sup> La vita e il carattere dell'assemblea costituente sono stati studiati in particolare da M. Cossu, *L'Assemblea Costituente romana del 1849*, Roma, Tipografia cooperativa sociale, 1923, p. 57, ma interessanti indicazioni si trovano in molti degli scritti ricordati *retro*, nota 4. Con riferimento alla carta repubblicana del 1849, cfr. G. Garavani, *La Costituzione della Repubblica romana nel 1748 e nel 1849*, Fermo, Stab. Tip. cooperativo, 1910; B. Gatta, *La Costituzione della Repubblica Romana del 1849*, Firenze, Sansoni, 1947; N. Cortese, *Costituenti e costituzioni italiane del 1848-49*, II, Napoli, Libreria Scientifica Editrice, 1951, spec. 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 10 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 (a cura di), *Le Costituzioni italiane*, Milano, Comunità, 1958, spec. pp. 609-20; C. Selvaggi, *La Costituzione della Repubblica romana*, in *Studi in occasione del centenario di Roma capitale*, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 37-94; M. Ferri, *Costituente e Costituzione*; D. Nocilla, *Sovranità popolare e rappresentanza negli interventi di Aurelio Saliceti alla Costituente Romana del 1849*, «Rass. storica del Risorgimento», 1989, p. 243; S. Furlani, *La Costituzione della Repubblica Romana del 1849: note di natura tipologica*, «Il pensiero mazziniano», 3, 1990, pp. 62-82.

<sup>34</sup> *Ricordi storici e pittorici d'Italia per Ferdinando Gregorovius*, trad. dal tedesco di A. Di Cossilla, II, Milano, F. Manini, 1865, p. 155.



*Gli ideali costituzionali, repubblicani e democratici.*

*Costituente, Costituzione, repubblica, democrazia.* Parole alle quali corrispondevano obiettivi da raggiungere ad ogni costo, anche a costo di sacrificare la vita, se fosse stato necessario; parole pronunciate da uomini che riponevano la massima fiducia nell'idea che una profonda passione politica può essere capace di ottenere ogni risultato e di superare ogni ostacolo. E furono molti coloro che persero la vita per la realizzazione dei loro ideali! Luciano Manara così scriveva alla vigilia della morte: «Noi dobbiamo morire per chiudere con serietà il Quarantotto». Deve in effetti ritenersi che proprio sul Gianicolo, in quelle poche centinaia di metri che corrono tra i bastioni della porta San Pancrazio e la villa Corsini, si è veramente chiuso il Quarantotto e si è avuto «l'epilogo di tutto quel complesso movimento di idee e di sentimenti, di ingenui entusiasmi e di eroici sacrifici, di sogni generosi e di fantasiose chimere che caratterizza il nostro primo Risorgimento».<sup>35</sup> Gli ideali costituzionali, repubblicani e democratici erano considerati in un rapporto inscindibile tra loro. E appare certo giustificata qualche amara considerazione nel constatare quali siano oggi i temi del dibattito politico e giuridico riguardanti l'assemblea costituente, invocata da una parte dell'attuale classe politica senza che sussistano i presupposti che si ritengono necessari per l'esercizio del potere costituente; la *costituzione*, a proposito della quale giustamente si parla oggi di “costituzione tradita”; la *repubblica*, in un periodo nel quale si sono affrontati i problemi del «nuovo millennio passando dalla prima alla terza repubblica, senza però aver mai conosciuto la seconda»;<sup>36</sup> la *democrazia*, rispetto alla quale le speranze di rendere effettivi i diritti di ogni cittadino e di realizzare gli ideali democratici negli ordinamenti contemporanei, sembra debbano ormai riporsi, secondo un'opinione sempre più spesso sostenuta, nelle risorse della c.d. burocrazia elettronica e nella capacità dei governanti di determinare un aumento del numero di “navigatori” in internet.<sup>37</sup> Dalle discussioni in assemblea per la preparazione della costituzione del 1849 emerse con chiarezza l'intento di far nascere una repubblica democratica 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, dimostrano che esse vennero a collocarsi «sulla linea del più avanzato repubblicanesimo francese, con forti influssi di mazzinianesimo».<sup>38</sup> Gli stessi principali protagonisti dell'esperienza dell'assemblea costituente del 1849 furono pienamente consapevoli che la Repubblica romana e la sua costituzione, nata nel momento stesso in cui la repubblica moriva sotto il fuoco delle armi francesi, costituivano l'esperimento più avanzato di democrazia fra tutti quelli prodotti nel corso del Risorgimento italiano. Così Saliceti affermò: «io credo difficile trovare una democrazia pura, e credo forse che l'attuale Repubblica romana sia stata quella che ne abbia offerto il primo esempio».<sup>39</sup> Giudizio condiviso dallo storico Giorgio Candeloro, il quale ha osservato che

la Repubblica romana rappresentò la punta più avanzata della rivoluzione quarantottesca in Italia anche per la Costituzione che l'Assemblea romana volle proclamare solennemente per

---

<sup>35</sup> Sono queste le commosse espressioni di V.E. Giuntella, *Introduzione*, p. 73, il quale aggiunge: «Si chiudeva un'epoca, se ne annunciava un'altra caratterizzata dal tramonto di ogni progetto di federazione di principi e dall'accentuarsi del carattere universalistico del Pontificato romano, il cui principale temporale, restaurato e protetto dai Francesi, perdeva ogni influenza determinante sulle cose d'Italia».

<sup>36</sup> M. Ainis, *Se 50.000 leggi vi sembrano poche*, Milano, Mondadori, 1999, p. 2 di copertina.

<sup>37</sup> Cfr. sul punto *Telem. Attualità e futuro della società multimediale*, fasc. 19, V, 1999, dedicato al tema *Burocrazia elettronica e società più civile*.

<sup>38</sup> M. Caravale, A. Caracciolo, *Lo Stato pontificio da Martino V e Pio X*, pp. 659-666.

<sup>39</sup> Intervento riportato in *Le Assemblee del Risorgimento*, IV, p. 908.

lasciare all'Italia una testimonianza del proprio ideale democratico. [...] Una Costituzione [...] che fu [...] la più avanzata in senso democratico di tutte le costituzioni italiane del Risorgimento.<sup>40</sup>

### *L'assemblea costituente*

Per giudicare l'importanza della novità di una costituzione democratica votata in una assemblea costituente, è da ricordare che tutti gli statuti italiani dello stesso periodo furono "concessi" dai rispettivi sovrani, con la sola eccezione della costituzione siciliana del 10 luglio '48, 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 con una ampiezza di suffragio che in seguito si realizzerà in Italia soltanto nel 1919. Il lavoro dell'assemblea costituente si svolse dal febbraio al luglio dell'anno 1849 e la carta costituzionale approvata a conclusione dei lavori assembleari costituì il risultato di un dibattito che, a proposito della previsione della forma democratica, fu vivissimo e di particolare approfondimento: un dibattito che assume tuttora 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 da Agostini, nella presentazione del primo progetto all'assemblea, i costituenti procedettero con spirito di particolare originalità nei confronti dei testi costituzionali approvati in precedenza. Del resto, come giustamente ha ricordato Mauro Ferri, 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>41</sup>

### *Principi fondamentali e carattere democratico della costituzione romana del 1849*

Per quanto riguarda i principi fondamentali della costituzione, va innanzi tutto ricordato che in tali principi vi sono alcune enunciazioni che assumono una grande importanza sotto il profilo della comparazione non soltanto con i principi fondamentali della vigente costituzione italiana, ma anche 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.<sup>42</sup> La costituzione della Repubblica italiana del 10 gennaio 1948 prevede, com'è noto, all'art. 1, 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 della 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, comma 1), ed è di grande rilievo la regola della "appartenenza" della sovranità al popolo (art. 1, comma 2), ma, pur considerando tali elementi

---

<sup>40</sup> G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, p. 456. V. anche G. Meloni, *Modello istituzionale romano e Repubblica romana del 1849*, «Quaderni di Sandalion», VI, 1990, pp. 185-210; P. Catalano, *A proposito del modello istituzionale democratico. Il problema del «Tribunato» nei lavori dell'Assemblea costituente della Repubblica Romana*, pp. 211-226. Sul problema del tribunato, v. anche *Idem*, *Tribunato e resistenza*, Torino, Paravia, 1970.

<sup>41</sup> V. sul punto M. Ferri, *Costituente e costituzione della Repubblica romana del 1849*, pp. 1-52. spec. p. 16 e in *Idem*, *Garibaldi. Esperienza americana e repubblica romana*, pp. 131-52.

<sup>42</sup> La disposizione venne approvata con due votazioni separate, dopo un dibattito assai ampio e articolato.

di assai rilevante differenziazione, vi è una forte corrispondenza fra i due testi costituzionali del 1849 e del 1948 nell'affermazione del carattere popolare della sovranità e del carattere democratico delle due repubbliche, quella romana e quella italiana.

Saliceti, che fu incaricato di presentare all'assemblea le varianti del progetto rispetto al primo testo ad essa presentato da Agostini, nei confronti di coloro che avrebbero voluto eliminare la seconda parte dell'articolo, perché se n'era dato l'equivalente nel titolo dell'atto – «Costituzione della 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. Ed infatti, osservò 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 [...]. Dire Repubblica democratica pura 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>43</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, il 2 giugno 1946, e l'affermazione del carattere democratico del nostro ordinamento costituzionale, nella costituzione del gennaio 1948, 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 giugno 1946, la scelta della forma repubblicana dello stato italiano significò in realtà la scelta della “democrazia”.<sup>44</sup> 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

---

<sup>43</sup> Sul “principio repubblicano” cfr. di recente 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. 330-331.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

repubblica, giacché l'immodificabilità dell'art. 139 significa qualcosa di più, e cioè l'irreversibilità anche del principio democratico espresso dall' art. 1 della costituzione.<sup>45</sup>

Sono note le difficoltà che pone lo studio della nozione di *sovranità popolare* e dello stesso concetto di *popolo* e non è questa la sede per affrontare i molti e complessi aspetti di tale questione. Se si volge lo sguardo al passato, ma l'osservazione potrebbe riguardare anche la situazione del momento attuale, in una sintesi resa necessaria dai limiti di questo scritto, può notarsi che, a proposito della sovranità, tutti gli scrittori politici che hanno considerato tale problema nel corso dei secoli hanno osservato il fenomeno del potere più dal punto di vista dei *governanti* che dei *governati*: a cominciare da Platone e passando poi per Aristotele, Cicerone, gli scrittori medioevali, per giungere fino a Machiavelli, Bodin, Hobbes, i teorici della ragion di stato, e lo stesso Hegel, gli studiosi si sono impegnati ad analizzare essenzialmente «i diritti e i doveri dei governanti, la natura e la distribuzione delle diverse cariche dello stato, la stabilità o instabilità dei governi, e i diversi modi di assicurare la prima o di evitare la seconda»;<sup>46</sup> quasi mai alla trattazione dei diritti e dei doveri dei sovrani corrispondeva una corrispondente trattazione dei diritti e dei doveri degli individui; lo dimostra in modo significativo la constatazione che il problema dei limiti del potere sovrano «veniva esaminato non tanto rispetto agli altri eventuali diritti dei singoli individui quanto rispetto agli altri poteri sovrani come sono quelli degli altri stati o, nella lunga controversia medioevale sulle due Potestà, della Chiesa come istituzione anch'essa dotata di sovranità».<sup>47</sup>

Certo ogni istituto rappresentativo necessariamente implica e presuppone, anche se in una sfera più o meno limitata, il principio democratico, ma mentre in molti ordinamenti dell'Ottocento, per esempio in quello dello Statuto albertino, tale principio non era se non una delle componenti della formula politica adottata costituzionalmente, nella costituzione romana del 1849, come del resto nella vigente costituzione italiana, esso è il principio *esclusivo* di organizzazione dello stato.

Ma l'aspetto di essenziale e decisiva differenza tra l'ordinamento repubblicano del 1849 e l'ordinamento monarchico piemontese del 1848 è costituito dal principio della sovranità popolare, che può ritenersi estraneo allo Statuto albertino, mentre era invece presente e fondamentale nella costituzione del 1849.

Negli anni seguenti l'entrata in vigore dello statuto di Carlo Alberto, vi sarà, nelle valutazioni della dottrina, qualche timida affermazione del principio di sovranità popolare nell'ordinamento statutario. Così specialmente Palma, nel suo *Corso di diritto costituzionale* del 1883, con riferimento alla formula «per grazia di Dio e per la volontà della nazione» adottata dalla legge del 7 marzo 1861, per l'Unità d'Italia, affermerà che la sovranità appartiene in Italia alla nazione italiana, aggiungendo però subito «non inorganicamente come una moltitudine risolta nei suoi atomi ma ordinata a Stato, ossia a monarchia rappresentativa secondo lo Statuto e gli organi rappresentativi da esso costituiti».<sup>48</sup> Lo stesso Palma comunque, in conformità ai tempi e ai limiti della classe dirigente di allora, si preoccupava di precisare che il popolo non doveva confondersi con la parte meno abbiente e meno colta ma più numerosa e rumorosa di tutto il popolo» e citava in nota le parole di Bismarck, per cui «è popolo anche Sua Maestà l'Imperatore».<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Sull'art. 139 Cost., cfr. A. Reposo, *La forma repubblicana secondo l'art. 139 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972; G. Volpe, *L'immutabilità della forma repubblicana: un contributo al dibattito sulla riforma delle istituzioni*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, III, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 256 ss.

<sup>46</sup> N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, p. 343.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> G. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, I, Firenze, 1883, p. 148.

<sup>49</sup> *Ivi*, p. 101.

Un principio, quello della sovranità popolare, che ha faticato ad affermarsi nella concreta esperienza giuridica, essendo prevalso per un lunghissimo periodo il “dogma” che la sovranità appartenesse esclusivamente allo Stato e che lo Stato fosse, potesse essere, il solo ed unico soggetto sovrano. È significativo quanto osserva Vezio Crisafulli, nel suo saggio sulla sovranità popolare nella costituzione italiana scritto in memoria di Vittorio Emanuele Orlando, quando ricorda l’ostinazione con la quale, anche dopo l’entrata in vigore dell’art. 1, comma 2, della costituzione del 1948, alla precisa indicazione di diritto positivo contemplata in tale disposizione si continuava a contrapporre tranquillamente il “dogma” della esclusiva sovranità dello Stato con un ragionamento per la verità assai curioso: «sovrano è solo lo Stato, perché così risulta, non già – si badi – da un qualsiasi testo di diritto vigente, ma [...] dalla dottrina (anteriore): se dunque, sembra dire il contrario o almeno cosa diversa, è la Costituzione che ha torto, perché non sta alle regole (ai “dogmi”) della dottrina, e tanto peggio per la Costituzione».<sup>50</sup> Alla base della disposizione normativa contenuta nel primo paragrafo della costituzione romana del 1849 deve vedersi la concezione dell’idea di “popolo” e di “sovranità popolare” secondo la quale il popolo è idealmente il complesso dei governati che si contrappongono ai governanti: è questa, naturalmente, una concezione presente anche nel 1947 in seno all’assemblea costituente, insieme però alla diversa idea secondo la quale il popolo è sovrano in quanto comunità ordinata di governanti e governati.<sup>51</sup> Per il primo filone culturale il popolo è inteso come «popolo reale, come popolo vivente, composto non soltanto di individui, ma anche articolato in gruppi, associazioni, categorie, comunità territoriali; è, in altri termini, «il popolo nel quale si agitano interessi diversi, sentimenti talora contraddittori, passioni e opinioni variegate».<sup>52</sup> Ho parlato di individui e non di popolo per riferirmi ai soggetti destinatari dell’esercizio dei poteri pubblici, perché, a mio avviso, anziché di popolo è sempre preferibile parlare di cittadini, come singoli e come componenti delle varie formazioni sociali, di individui, di uomini e donne, nei confronti dei quali i poteri pubblici hanno il compito di operare andando a cercare il *loro* cittadino nella famiglia e nella scuola, nelle caserme e sui luoghi di lavoro, negli uffici e nelle aule giudiziarie, sui campi e nelle officine: «là, dove realmente si trova, alle prese con le sue occupazioni, con i suoi problemi quotidiani, con le vicissitudini della sua sorte».<sup>53</sup> Questa concezione di popolo era ben presente nei dibattiti riguardanti la proclamazione del principio democratico e della sovranità popolare nei periodi che precedettero l’approvazione della costituzione romana.

Il secondo paragrafo di tale costituzione 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

---

<sup>50</sup> V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Padova, Cedam, 1957, pp. 407-63, spec. p. 412.

<sup>51</sup> Per l’esposizione di questi due filoni culturali, cfr. gli interventi svolti in assemblea costituente (in *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, I, Roma, Camera dei deputati, s.d.) dagli onorevoli Lucifero, p. 143 ss., Moro, p. 368 ss., Vinciguerra, p. 379 ss., Condorelli, p. 441 S5., Froggio, p. 466 ss., Mancini, p. 471 ss., Labriola, p. 483 ss., Amendola, p. 509 ss., Rodinò, p. 525 ss., Fanfani, p. 570 ss., che, insieme all’on. Tosato, fu il redattore del testo dell’art. I cost., poi approvato.

<sup>52</sup> D. Nocilla, *Popolo (dir. cost.)*, «Enc. dir.», XXXIV, 1985, pp. 341-90, spec. p. 360. La prima delle due concezioni di popolo e di sovranità popolare è sostenuta da G. Ferrara, *Alcune considerazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, «Rass. dir. pubbl.», 1965, p. 272 ss., che critica la tesi per la quale il popolo si configurerebbe come “unità indivisibile”.

<sup>53</sup> Riprendo le belle espressioni usate da V. Crisafulli, *Lo spirito della Costituzione*, in *Discorsi e scritti sulla Costituzione*, I, Milano, Giuffrè, 1958, p. 104.



libertà e di fraternità: di fraternità non parla la costituzione del 1948, la quale, per quanto poi riguarda le libertà, a parte l'obiettivo, enunciato nell'art. 3, comma 2, 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, comma I, della costituzione, prevede le rispettive garanzie non solo nei principi fondamentali ma anche in molte disposizioni della parte seconda della costituzione, dedicata ai diritti e doveri dei cittadini. La vigente costituzione 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, comma I) e nella parte in cui l'art. 3, comma 2 garantisce anche la c.d. eguaglianza sostanziale, assegnando alla repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli 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 del principio che disconosce il valore di titoli di nobiltà e di privilegi di nascita, è da ricordare che la proposta di Monti, il quale aveva chiesto la soppressione del principio considerandolo superfluo, fu contestata da 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 ad operare: una società ineguale con l'attribuzione di notevoli privilegi nei confronti di una parte dei cittadini.

Il terzo paragrafo della costituzione contiene il seguente principio: «La Repubblica colle leggi e colle istituzioni promuove il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini».<sup>54</sup> L'obiettivo consistente nel promuovere il 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 autentico spirito democratico e di accentuata modernità per il periodo nel quale vennero previste. Di particolare interesse è, a mio avviso, l'enunciazione di un principio costituzionale nel quale si pone l'obiettivo del miglioramento delle condizioni morali e materiali di «tutti i cittadini» e si assegna a «tutte le istituzioni» della repubblica il compito di perseguire questo ambizioso programma. L'esigenza di attribuire alle leggi e alle istituzioni il compito di «promuovere» il

---

<sup>54</sup> 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».

miglioramento delle condizioni di *tutti i cittadini* è coerente con la tesi secondo la quale la sovranità non è del popolo come soggetto astratto ma dei singoli individui in quanto cittadini e dei gruppi sociali nei quali essi si collegano per raggiungere meglio i loro obiettivi. “Popolo” non soltanto è un concetto ambiguo, considerando che non esiste se non per metafora un tutto chiamato popolo distinto dagli individui che lo compongono, ma è anche un concetto quasi sempre ingannevole ed è giusto ritenere che nei regimi democratici il sovrano non è il popolo ma sono tutti i cittadini: «Il popolo è un’astrazione, comoda ma anche [...] fallace; gli individui, coi loro difetti e coi loro interessi, sono una realtà» e non è un caso se a fondamento delle democrazie moderne stanno le Dichiarazioni dei diritti e del cittadino, sconosciute alla democrazia degli antichi.<sup>55</sup>

Il principio contemplato nel terzo paragrafo della costituzione romana si collega indubbiamente con le esigenze espresse nella disposizione sulla eguaglianza “sostanziale” garantita nell’ art. 3, comma 2, della vigente costituzione. L’espressione “tutti i cittadini”, contrapposta alla dizione “tutti”, la ritroviamo nell’art. 3, comma 1, e in altre disposizioni della parte prima della carta del 1948. A proposito di tale espressione, è da ricordare che il dibattito svoltosi al riguardo ha portato alla conclusione che tale disposizione può essere interpretata nel senso che essa contiene una formula che comprende anche gli stranieri, e non solo i cittadini, e anche le persone giuridiche e i soggetti collettivi, e non solo le singole persone fisiche.<sup>56</sup>

Il quarto principio, che confermò la proposta contenuta nel progetto presentato all’assemblea e venne approvato senza alcuna discussione,<sup>57</sup> stabilisce: «La Repubblica riguarda tutti i Popoli come fratelli: rispetta ogni nazionalità: propugna l’italiana». Si tratta di un principio sostenuto con forza 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.<sup>58</sup>

Il quinto principio, che riguarda i comuni dello stato romano e ne garantisce l’indipendenza, assume grande importanza e attualità, considerando la centralità del problema delle autonomie locali nell’organizzazione dei poteri pubblici di uno stato democratico,<sup>59</sup> e in

---

<sup>55</sup> N. Bobbio, *Teoria generale della politica*.

<sup>56</sup> Può vedersi sul punto L. Paladin, *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, Padova, Cedam, 1965, p. 210; S. Lariccia, *Gruppi sociali ed eguaglianza giuridica*, «Foro amm.», 32, 1966, II, p. 117; *Idem*, *Diritto ecclesiastico*, III 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, la sentenza 15 luglio 1997, n. 235, «Giur. cost.», 43, 1998, 3, p. 1843 ss., con nota di B. Randazzo, *La Corte “apre” al giudizio di uguaglianza tra confessioni religiose?*

<sup>57</sup> «Posto ai voti – si legge nel resoconto – subito tutti si alzano come un sol uomo. Quindi si dichiara approvato all’unanimità».

<sup>58</sup> Il problema della nazione nel nostro paese ha avuto sempre grande importanza e costituisce tuttora un problema di attualità: dieci anni fa, Norberto Bobbio, dopo avere considerato i motivi del perché non siamo mai stati un vero stato e una vera nazione, espresse una speranza e lanciò un appello: «forse sarà la dura competizione europea che ci aspetta a farci concludere il tragitto incompiuto cominciato dal Risorgimento». Cfr. l’intervista a Norberto Bobbio a cura di L. La Spina, in «La Stampa», 133, 31, lunedì 1 febbraio 1999, p. 3. Per una prima indicazione bibliografica sul problema della “nazione italiana”, rinvio a C. Esposito, *Lo Stato e la Nazione italiana*, «Archivio dir. pubbl.», 64, 1937, 3, pp. 409-85; F. Chabot, *L’idea di nazione*, Bari, Laterza, 1961; F. Rossolillo, *Nazione*, in *Dizionario di politica*, II ed., Torino, Utet, 1983, pp. 701-705; S. Bartole, *La Nazione italiana e il patrimonio costituzionale europeo. Appunti per una prima riflessione*, «Dir. pubbl.», 3, 1997, 1, pp. 1-26. V. anche i due volumi di E. Galli della Loggia, *Identità italiana*, Bologna, il Mulino, 1998 e *Morte della patria*, Bari, Laterza, 1999.

<sup>59</sup> 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

particolare del ruolo assegnato ai comuni nel processo di formazione dello stato autonomista.<sup>60</sup>

Il sesto principio sulla distribuzione degli interessi locali, in armonia coll'interesse politico dello Stato, esprime una moderna tendenza di equo contemperamento fra l'interesse politico dell'ente stato e gli interessi rappresentati dalle autonomie locali, sulla base di quel principio democratico della più equa distribuzione possibile degli interessi locali che, per impegno costituzionale, deve rappresentare la regola della ripartizione territoriale della repubblica.<sup>61</sup>

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, considerando le particolari condizioni dello Stato romano prima della proclamazione della repubblica del 1849, che devono essere tenute presenti per comprendere l'ampio ed 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, per l'evoluzione della società democratica italiana, 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, e di un principio che caratterizza ogni ordinamento democratico. Nella legislazione dell'Italia liberale il principio era stato previsto da una legge approvata il 19 giugno 1848, subito dopo l'approvazione dello Statuto albertino del 4 marzo dello stesso anno, che contemplava, all'art. 1, il principio della religione cattolica, apostolica, romana come sola religione dello stato. Mi riferisco alla importante legge n. 735 del 1848, 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, ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari». In applicazione di tale

---

Napoleone, È da notare l'espressione "indipendenza" adottata a proposito dei municipi – la costituzione italiana vigente parla invece di "autonomia": con riferimento all'indipendenza l'unico 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: «Le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei Comuni e della Province sono regolate dalla legge»: dalla legge, dunque, dello Stato; cosa certa 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. V. di recente su questo problema il bel volume di G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista, Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, il Mulino, 1998 (con la collaborazione di M. Cammelli, F. Merloni, G. Pastori, L. Torchia).

<sup>60</sup> Gli ultimi provvedimenti legislativi sono quelli delle leggi n. 142 del 1990 e n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 112 del 1998. In proposito è a mio avviso da condividere l'opinione espressa da Giandomenico Falcon, il quale osserva che il progetto devolutivo della legge n. 59 del 1997 consiste nel «riorganizzare globalmente "lo Stato" (lo Stato in senso ampio, quale insieme di organizzazioni preposte alle pubbliche funzioni) secondo il principio orientativo dell'art. 5 Cost., riletto come una formulazione *ante litteram* del principio di sussidiarietà»: G. Falcon, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in *Idem* (a cura di), *Lo Stato autonomista*, pp. VII-XXVI, spec. p. X.

<sup>61</sup> 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.

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 molti decenni vissero ed operarono in Italia in una condizione di piena libertà e autonomia; ciò avvenne fino all'entrata in vigore della legislazione fascista concordataria e della legge sulla condizione dei culti diversi dal cattolico: i culti "ammessi", come vennero definiti nella legge n. 1159 del 14 giugno 1929.<sup>62</sup> 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 definibile come 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 i 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, comma 1, 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>63</sup>

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, già 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 approvato non comprende l'affermazione, contenuta invece nel progetto, «la religione cattolica è la sola 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, la nostra Corte costituzionale, con notevole ritardo rispetto all'entrata in vigore della costituzione repubblicana del 1948, ha affermato che il principio di laicità dello Stato è uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano.<sup>64</sup>

Con tale sentenza 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» (cfr. il punto n. 4 del *considerato in diritto* della sentenza); essa non ha invece accolto quella concezione della laicità-neutralità, considerata «l'espressione più propria della laicità» da un giurista di accentuata sensibilità democratica come Costantino Mortati: una concezione che, al contrario di quella accolta dai nostri giudici costituzionali, comporta l'irrilevanza per lo Stato dei

---

<sup>62</sup> Cfr. sul punto G. Peyrot, *La politica dello Stato nei riguardi delle minoranze religiose*, «il Mulino», 3, 1971, p. 456 ss.

<sup>63</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)*, «Enc. dir.», 43, 1990, pp. 890-924.

<sup>64</sup> Il concetto di «principio supremo dell'ordinamento» è stato coniato dalla Corte costituzionale proprio in riferimento alla materia ecclesiastica nella sentenza n. 30 del 1971, «Giur. cost.», 16, 1970, p. 150 ss. Per una esposizione del mio pensiero al riguardo, rinvio a S. Lariccia, *Laicità e politica nella vicenda dello Stato italiano contemporaneo*, «Quad. dir. e politica. eccl.», 12, 1995, I, p. 11 s.

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 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.<sup>65</sup> Ed è una concezione che, a distanza di tanti anni da allora, tarda ad affermarsi nel nostro paese, come dimostra l'esperienza di quanto è avvenuto in occasione del voto sulla legge in materia di fecondazione artificiale (Legge 19 febbraio 2004, n. 40, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*), quando alla Camera dei deputati si è affacciato il dubbio che le esigenze di laicità della società italiana fossero maggiormente rispettate negli anni nei quali furono approvate leggi come quella sul divorzio e sull'interruzione della gravidanza. Ancora una volta ci si deve domandare se i cittadini non abbiano diritto a leggi che non impongano comportamenti o divieti ispirati a pur rispettabili principi religiosi ed etici, ma debbano garantire la libertà di tutti nella coesistenza di scelte e principi individuali.

Non è possibile analizzare qui 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 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.<sup>66</sup>

Ritengo invece opportuno ricordare che la questione della laicità e della confessionalità dello stato italiano e delle istituzioni civili e il collegamento che si pone fra tale questione e le esigenze di sviluppo della vita democratica in Italia costituiscono problemi certamente non risolti e che anzi presentano aspetti sempre più inquietanti, anche considerando la valutazione riduttiva che tale questione assume nell'opinione di molti politici del nostro paese. E la nuova formazione, su molti temi importanti come la fecondazione eterologa e i finanziamenti alla scuola privata, di una compatta unità politica dei cattolici, premessa per una riaggregazione delle forze conservatrici del nostro paese, induce a non poche preoccupazioni.

#### *Diritti e doveri dei cittadini e organizzazione della Repubblica romana*

Anche le norme sui diritti e doveri dei cittadini, contenute negli artt. 1-14 della costituzione della Repubblica romana, sono naturalmente collegate alle prospettive di sviluppo di una società democratica, ma su tali disposizioni non mi soffermo considerando che il loro esame richiederebbe un approfondimento qui non consentito.<sup>67</sup> In proposito vorrei soltanto esprimere qui piena adesione all'opinione di Mauro Ferri, il quale ha osservato che

---

<sup>65</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976.

<sup>66</sup> Tra gli scritti più recenti v. M. Ferri, *Costituente e Costituzione della Repubblica romana del 1849*, p. 24 ss.

<sup>67</sup> Le disposizioni riguardanti i diritti e i doveri dei cittadini riguardano la cittadinanza della repubblica (artt. 1-2), l'invulnerabilità 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'invulnerabilità 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 alla moralità e capacità per gli aspiranti insegnanti (art. 8), l'invulnerabilità 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



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>68</sup>

Riguardo a tali disposizioni, può essere interessante ricordare alcune rilevanti differenze rispetto agli artt. 24-32 dello Statuto albertino del 1848, 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 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 sia 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'invulnerabilità della persona e delle sue proprietà, al domicilio, alla corrispondenza, alla libertà di associazione e di manifestazione del pensiero, ai rapporti di natura tributaria ed 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 ad 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, alla libertà di riunione (art. 17) e di religione (artt. 19-20), 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. 293 I), alla tutela della salute (art. 32), alle norme in tema di scuola (artt. 33-34), 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

---

previsione che nessuna tassa avrebbe potuto essere imposta se non per legge, né percetta per tempo maggiore di quello dalla legge determinato (art. 14).

<sup>68</sup> *Ivi*, p. 37.

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 extra-statali. 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.

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.

Per quanto riguarda il titolo III, relativo all'assemblea, 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.<sup>69</sup> Pur condividendo le perplessità di Ferri sul principio del voto pubblico stabilito 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, e il ricordo delle opinioni espresse, nell'antichità, da Plinio il Giovane<sup>70</sup> 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".

A proposito del titolo IV, riguardante il consolato e il ministero, ricordo la proposta che la commissione incaricata di predisporre il progetto aveva fatto per impedire che i consoli e la stessa assemblea, che traevano entrambi la fonte del loro potere dall'elezione popolare, potessero eventualmente oltrepassare i limiti ad essi fissati dalla costituzione: in proposito la commissione, con l'intento di tutelare l'equilibrio dei poteri costituiti, aveva previsto l'istituzione del "tribunato" che doveva provvedere alla garanzia delle leggi fondamentali della Repubblica. È tuttavia da ricordare che tale proposta non ottenne il consenso della maggioranza dei componenti l'assemblea ed anzi sollevò molte critiche da parte di chi nel dibattito espresse il timore che, anziché ottenere i risultati perseguiti dalla commissione proponente, il tribunato potesse trasformarsi da garante della legittimità costituzionale in

---

<sup>69</sup> *Ivi*, p. 40.

<sup>70</sup> *Lettere*, III, p. 20 e IV, p. 25.

organo prevaricatore del consolato e dell'assemblea. Tali critiche portarono alla soppressione del tribunato.<sup>71</sup>

Prevalse a tale riguardo l'opinione di Saliceti, il quale dichiarò «non v'è d'uopo d'un Tribunato per invigilare il Potere Esecutivo»: eppure tale proposta, soprattutto per l'esercizio del potere di giudicare sulla costituzionalità delle leggi, si rivela anticipatrice di una soluzione, l'istituzione della corte costituzionale come giudice di legittimità delle leggi, che verrà accolta dalla maggior parte delle costituzioni del Novecento e che, in particolare, costituisce uno degli aspetti più rilevanti della carta costituzionale dell'Italia repubblicana e democratica.

Con riferimento al potere giudiziario,<sup>72</sup> infine, era stabilito il principio della sua indipendenza con la formula «i giudici nell'esercizio delle loro funzioni non dipendono da altro potere dello Stato» e con l'affermazione che «la giustizia è amministrata in nome del popolo», come si legge nell'art. 52 della costituzione romana, mentre 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).<sup>73</sup>

Considerando l'importanza che assume negli ordinamenti democratici il principio di indipendenza dei giudici, è giusto ricordare che le disposizioni sulla magistratura previste nella costituzione della Repubblica romana presentano aspetti di singolare modernità.

#### *La carta costituzionale della Repubblica romana: una costituzione democratica*

La carta costituzionale della Repubblica romana è stata definita da Fausto Fonzi «la costituzione più ardita, più profondamente democratica, del nostro Ottocento»;<sup>74</sup> essa, con

---

<sup>71</sup>Come dichiarò Agostini, l'istituzione del tribunato «non è protetta da veruna autorità di esempio nelle costituzioni moderne; ma ci sembrò abbastanza protetta dalla autorità della ragione». Il Tribunato, secondo i proponenti, aveva poteri e funzioni di seconda camera, di corte costituzionale, di corte di controllo.

<sup>72</sup> Per il Consiglio di stato, disciplinato nel titolo quinto, va sottolineato che esso, composto di quindici consiglieri nominati dall'assemblea, esercitava il potere consultivo nei confronti dei consoli e dei ministri ed emanava regolamenti, previa delega dell'assemblea.

<sup>73</sup> Lo Statuto albertino del 1948 aveva solo parzialmente garantito l'indipendenza dei magistrati, in quanto aveva stabilito la loro indipendenza solo dopo tre anni di esercizio (art. 69): e per i giudici che già erano in servizio si discuteva se i tre anni decorressero dal momento dell'entrata in vigore dello statuto, «termine che avrebbe consentito al governo di disfarsi dei giudici sgraditi prima che scattasse la data a partire dalla quale si acquistava la garanzia dell'inamovibilità», o dal momento dell'ingresso in magistratura. L'unica ragione del triennio di prova stava proprio nella possibilità di fare un "esperimento" della fede politica dei magistrati. 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". Se si confronta questo testo con l'art. 16 del titolo preliminare al codice civile sardo del 1837, che riservava tale funzione al "sovrano", si può ritenere che un passo importante risultava certamente compiuto, ma tale passo non era nella prospettiva di ottenere una migliore definizione del ruolo del giudice, bensì rispondeva all'esigenza di affermare il ruolo centrale della camera elettiva nel processo di formazione e modificazione del diritto "legislativo". Cfr. sul punto A. Pizzorusso, *Le garanzie giurisdizionali: il problema dell'indipendenza del giudice*, in *Dalla Costituente alla Costituzione: convegno in occasione del cinquantenario della Costituzione repubblicana*, Roma, 18-20 dicembre 1997, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 1998, pp. 247-260. Nota l'a. che, in pratica, il ruolo delle camere come potere legislativo fu spesso svuotato dal riconoscimento di un ruolo amplissimo all'attività normativa del governo, specialmente attraverso la pratica delle delegazioni legislative ed in virtù del riconoscimento della decretazione d'urgenza con valore di legge.

<sup>74</sup> F. Fonzi, *Introduzione*, in *La mostra storica della Repubblica romana. 1849*, p. 34, al quale si rinvia per la sintetica e chiara esposizione degli avvenimenti più salienti dell'esperimento costituzionale della Repubblica romana del 1849.

riferimento al periodo nel quale venne approvata, rappresentò una *rara avis* e quasi un *unicum* nel panorama complessivo degli ordinamenti costituzionali dell'epoca.<sup>75</sup>

Nelle parole di presentazione del progetto da parte di 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.<sup>76</sup>

Non mi soffermo a considerare l'importanza che assumono il problema della procedura di revisione prevista per la modifica costituzionale e la definizione della costituzione della Repubblica romana come costituzione rigida. Mi limito a ricordare che nel confronto con l'esperienza costituzionale successiva a quella dell'assemblea costituente della Repubblica romana, meritano 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.<sup>77</sup>

Chiedo scusa se contravvengo a una regola di necessaria sobrietà, che deve necessariamente caratterizzare ogni ricerca storica, ma non posso fare a meno di affermare che, a distanza di un così lungo periodo da quando la costituzione della Repubblica romana venne approvata, sento il dovere di esprimere sentimenti di apprezzamento e di 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, con l'impegno di rendere migliore l'esistenza di ogni cittadino;
- disconosca e rimuova 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 nei diversi momenti storici;
- 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;

---

<sup>75</sup> Cfr. in tal senso S. Furlani, *La Costituzione della Repubblica Romana del 1849: note di natura tipologica*, «Il pensiero mazziniano», 3, 1990, pp. 62-82, spec. p. 64.

<sup>76</sup> La nuova costituzione doveva rappresentare la fase finale di un processo ultra millenario a conclusione della realizzazione del trinomio libertà, eguaglianza, fratellanza, alla quale avevano contribuito gradualmente tre rivoluzioni, come affermò in assemblea, il 24 giugno, Quirico Filopanti. «Roma – aveva dichiarato Filopanti – ha avuto tre memorabili rivoluzioni: “una che scacciò i Tarquini, e soppresse 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 ed a quella solidarietà di tutte le classi, la quale, mediante il 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*, IV, pp. 912-13.

<sup>77</sup> Può vedersi sul punto S. Lariccia, *La Costituzione della Repubblica romana del 1849*, «Giur. cost.», 1999, pp. 453-82, specialmente pp. 479-82.

- garantisca a tutti, credenti e non credenti, l'esercizio dei diritti pubblici e privati, quelli che, nella terminologia ottocentesca, 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 possono essere assicurati soltanto da istituzioni capaci di reagire a condizionamenti confessionali;
- promuova l'impegno per una legislazione capace di garantire, in conformità ai principi contenuti nella costituzione repubblicana e democratica, i diritti di libertà e di eguaglianza dei singoli e dei gruppi.

Sono obiettivi che rappresentano conquiste e mete da raggiungere per ogni ordinamento impegnato nella costruzione di una società democratica. Io credo che il modo migliore per ricordare e festeggiare ogni anniversario della costituzione della Repubblica romana sia quello di rammentare le speranze, gli auspici e le convinzioni di coloro che in questi ideali hanno creduto e per essi hanno combattuto.

---

**Giornaledistoria.net è una rivista elettronica, registrazione n° ISSN 2036-4938. Il copyright degli articoli è libero. Chiunque può riprodurli. Unica condizione: mettere in evidenza che il testo riprodotto è tratto da [www.giornaledistoria.net](http://www.giornaledistoria.net).**

Condizioni per riprodurre i materiali --> Tutti i materiali, i dati e le informazioni pubblicati all'interno di questo sito web sono "no copyright", nel senso che possono essere riprodotti, modificati, distribuiti, trasmessi, ripubblicati o in altro modo utilizzati, in tutto o in parte, senza il preventivo consenso di Giornaledistoria.net, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri ben visibili: "www.giornaledistoria.net". Ove i materiali, dati o informazioni siano utilizzati in forma digitale, la citazione della fonte dovrà essere effettuata in modo da consentire un collegamento ipertestuale (link) alla home page [www.giornaledistoria.net](http://www.giornaledistoria.net) o alla pagina dalla quale i materiali, dati o informazioni sono tratti. In ogni caso, dell'avvenuta riproduzione, in forma analogica o digitale, dei materiali tratti da [www.giornaledistoria.net](http://www.giornaledistoria.net) dovrà essere data tempestiva comunicazione al seguente indirizzo [redazione@giornaledistoria.net](mailto:redazione@giornaledistoria.net), allegando, laddove possibile, copia elettronica dell'articolo in cui i materiali sono stati riprodotti.