

# La storia nei manuali di diritto costituzionale e di diritto pubblico

GIOVANNI DI COSIMO

## *Quadro*

Non è infrequente e che gli studiosi di diritto costituzionale si avvalgano dei dati storici. Del resto, senza una comprensione degli sviluppi storici non si avrebbe una chiara cognizione della ragion d'essere della maggior parte degli istituti che compongono l'ordinamento costituzionale<sup>1</sup>.

Posto che i riferimenti alla storia si trovano tanto nella produzione scientifica, quanto nei manuali universitari di diritto costituzionale e di diritto pubblico, l'obiettivo di queste pagine è tracciare un quadro essenziale dei rimandi alla storia contenuti nei manuali destinati agli studenti. A questo scopo paiono opportune due scelte di metodo.

La prima consiste nel limitare l'esame a una parte, sia pure maggioritaria, dei testi per non appesantire l'esposizione<sup>2</sup>. Ciò non impedirà di segnalare i profili di maggiore interesse, malgrado il carattere inevitabilmente discrezionale della selezione. Nel campione è opportuno com-

prendere anche due opere non recenti, le *Istituzioni di diritto pubblico* di Costantino Mortati e le *Lezioni di diritto costituzionale* di Vezio Crisafulli, per la ragione che offrono tuttora spunti assai interessanti.

La seconda consiste nel distinguere fra semplici cenni storici e vere e proprie analisi. In base a questa definizione stipulativa i cenni costituiscono meri richiami di circostanze e precedenti storici, le analisi invece consistono in approfondimenti volti ad offrire una chiave di lettura dell'evoluzione nel tempo di un determinato tema<sup>3</sup>.

## *Analisi*

I manuali presi in considerazione trattano in prospettiva storica delle forme di stato e di governo. Propongono analisi muovendo dal presupposto che le trasformazioni dello stato e del governo costituiscono l'esito di un processo storico<sup>4</sup>. Propongono inol-

tre analisi che documentano i mutamenti che le istituzioni italiane hanno subito a partire dallo Statuto albertino<sup>5</sup>. Al di là delle diverse impostazioni e orientamenti, i testi considerano che i dati storici siano essenziali per elaborare i concetti di forma di stato e di governo, e per illustrare le trasformazioni istituzionali.

I riferimenti storici sono invece decisamente meno frequenti ed estesi nelle parti dedicate alla illustrazione degli organi costituzionali. Va comunque segnalata la ricostruzione delle origini dei parlamenti proposta da Mortati<sup>6</sup>, il quale più avanti illustra anche i precedenti storici relativi al governo<sup>7</sup>.

### *Cenni*

Nelle altre sezioni dei manuali i riferimenti storici risultano meno frequenti e in prevalenza ascrivibili alla categoria dei cenni. In estrema sintesi, i testi illustrano il processo di costruzione dell'ordinamento europeo<sup>8</sup>; espongono l'amministrazione pubblica a partire dal modello affermatosi nell'epoca liberale<sup>9</sup>; evidenziano che i tratti essenziali della funzione giurisdizionale sono un portato del pensiero illuminista<sup>10</sup>. Infine, spiegano in chiave storica la complessità del sistema delle fonti del diritto<sup>11</sup>.

Una parziale eccezione è costituita dal tema del decentramento e delle autonomie locali, la cui illustrazione, in parallelo con quel che accade per le forme di stato e di governo, difficilmente può prescindere dalle trasformazioni intervenute nel corso del tempo. Come rileva Temistocle Martines, i complessi problemi della società ita-

liana, che l'amministrazione rigidamente accentrata non aveva risolto, dipendono anche da un fattore storico «che si ricollega alle vicende politiche che, nel corso dei secoli, hanno travagliato l'Italia, sottoponendola a dominazioni straniere e spezzettandola in numerosi Stati»<sup>12</sup>.

Infine, si ricorre a cenni storici ugualmente significativi per illustrare il tema dei diritti fondamentali, che pure richiede consapevolezza degli sviluppi intercorsi nel corso del tempo<sup>13</sup>.

### *I costituzionalisti e la storia*

Insomma, l'esame sul campo evidenzia come i manuali di diritto costituzionale e di diritto pubblico ricorrano in misura più o meno ampia ai dati storici per illustrare l'ordinamento costituzionale. I riferimenti storici si trovano sotto forma di cenni e qualche volta mancano del tutto per temi come i diritti fondamentali, le fonti normative, la giustizia costituzionale; invece, il tema delle forme di stato e di governo, viene sempre illustrato in prospettiva storica e il più delle volte mediante articolate analisi. In una posizione intermedia si colloca il tema del decentramento e delle autonomie locali.

Prendendo spunto da ciò si possono brevemente evidenziare tre profili che caratterizzano l'uso che i costituzionalisti fanno della storia<sup>14</sup>. Innanzitutto, come accennato all'inizio, sono interessati alle trasformazioni ordinamentali. Si avvalgono della storia per esplicitare i fondamenti e gli sviluppi nel tempo dell'ordinamento costituzionale.

Inoltre, sono interessati a capire co-

me cambia nel tempo l'esercizio del potere pubblico e come le classi emergenti arrivavano a conquistarlo<sup>15</sup>.

Infine, sono interessati a fondare il diritto costituzionale sulla concreta esperienza storica piuttosto che su categorie astratte<sup>16</sup>. Ciò fa intendere come le analisi degli storici e quelle dei giuristi divergono per gli obiettivi che perseguono, oltre che naturalmente per l'ampiezza del campo di indagine. L'obiettivo dei costituzionalisti è misurare «lo spessore culturale della carta del 1947, anche ai fini della spiegazione delle ragioni del suo difficile ma progressivo radicamento nella società italiana»<sup>17</sup>. E quindi il loro specifico am-

bito di indagine corrisponde ai presupposti storici e culturali della Costituzione repubblicana, allo scopo di comprenderne meglio l'impatto sulla società e sulle istituzioni.

La circostanza che tali profili vengano esplorati anche nei manuali universitari svela la doppia anima di queste opere, particolarmente evidente nei manuali di Mortati e di Crisafulli e anche nel testo di Paladin, il cui obiettivo «era quello di tracciare un quadro quanto più possibile verace e preciso dell'ordinamento italiano, sia nella prospettiva odierna che in quella storica»<sup>18</sup>.

<sup>1</sup> Sull'importanza dell'indagine storica e politica per lo studio del diritto costituzionale cfr. la prelezione di D. Zanichelli, *La politica e la storia nello studio del diritto costituzionale*, Bologna, Zanichelli, 1904; più di recente v., fra gli altri, P. Ridola, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1998, pp. 241 (dello stesso autore cfr. *Profilo storico del costituzionalismo moderno*, in *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 11 ss.); C. Pinelli, *Diritto e Storia costituzionale*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 1, 2001, pp. 17 ss. («A partire da Vittorio Emanuele Orlando, la storia costituzionale non era mai stata un *quid* di aggiuntivo o di esornativo rispetto agli interessi e alla stessa identità della scienza costituzionalistica italiana. Era sempre stata una sua costola, meglio un pezzo del suo cervello»); U. Allegretti, *Il percorso*

*storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in «www.rivistaaic.it», n. 2, 2013, <<http://www.rivistaaic.it>, 17 maggio 2013> («Vi sono buoni motivi perché non ci si limiti all'esame costituzionalistico classico degli eventi costituzionali più rilevanti e perché nell'analisi si uniscano profili tipici della storia costituzionale. La storia costituzionale ha di peculiare rispetto alla prospettiva tipologica del diritto costituzionale classico tre caratteristiche, che non contraddicono ma alimentano lo studio costituzionalistico. Primo, essa guarda ai fatti costituzionali dinamicamente, nei loro sviluppi e nei loro effetti nel tempo, e non isolando il singolo momento dal corso complessivo in cui è inserito. Secondo, ciò facendo consente di cogliere più largamente i nessi del singolo evento col quadro integrale dello stato e della società considerati, che conferiscono a ciascun fatto un segno parzialmente diverso da

quello che risulterebbe da un'analisi unicamente puntuale. Terzo, per ciò stesso consente di guardare in maniera più penetrante (non si dice che il diritto costituzionale classico non lo faccia) ai presupposti socioeconomici sottostanti e talora nascosti dietro i vari eventi»).

<sup>2</sup> Per un elenco dei manuali più recenti cfr. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, p. 814 s.

<sup>3</sup> Va aggiunto che l'esame si concentrerà sui riferimenti storici relativi ai vari settori del diritto costituzionale (forme di stato e di governo, diritti, giustizia costituzionale, fonti normative), per la ragione che risultano assai più frequenti dei riferimenti alla storia della cultura giuridica (quest'ultimo profilo caratterizza F. Bilancia, S. Civitarese, *Il diritto pubblico nella società contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2023).

<sup>4</sup> Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, to. I, 10ª ed., a cura di F. Modugno, A. Baldassarre,

- C. Mezzanotte, Padova, Cedam, 1991, pp. 141 ss.; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. Introduzione al diritto costituzionale italiano*, vol. I, Padova, Cedam, 1970, pp. 52 ss.; L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, pp. 27 ss. V. inoltre, R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 34 ss.; P. Caretti, U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, Giappichelli, 2023, 19 ss.; A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 39 ss. e pp. 274 ss.; G. Zagrebelsky, V. Marcenò, F. Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale*, Milano, Le Monnier Università, 2023, pp. 71 ss.; V. Onida, in *Compendio di diritto costituzionale*, a cura di V. Onida e M. Pedrazza Gorlero, Milano, Giuffrè Francis Leffevre, 2018, pp. 1 ss.; C. Pinelli, *Diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 62 ss.; R. Manfredi, *Diritto Pubblico*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 45 ss.; A. Pisaneschi, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022, 246 ss.; F. Giuffrè, I. Nicotra, F. Paterniti, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 31; T. Groppi, A. Simoncini, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino, Giappichelli, 2023, 20 ss.; M. D'Amico, G. Arconzo, S. Leone, *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2022, pp. 26 ss.; A. Vignudelli, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 101 ss.; G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, a cura di A. Gentilini, Bologna, Zanichelli, 2022, pp. 57 ss.; G. Amato, *Forme di Stato e di governo*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1991, pp. 37 ss.
- <sup>5</sup> Cfr., fra gli altri, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., pp. 81 ss.; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale* cit., pp. 111 ss.; L. Paladin, *Dritto costituzionale* cit., pp. 75 ss.; P. Barile, E. Chelli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2005, pp. 47 ss.; M. Dogliani, I. Massa Pinto, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 109 ss.; G. Falcon, *Lineamenti di diritto pubblico*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, pp. 147 ss.; A. Cerri, *Istituzioni di diritto pubblico nel contesto europeo*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 26 ss.; A. Reposo, *Vicende storiche del diritto costituzionale italiano*, in L. Pegoraro, A. Reposo, A. Rinnella, R. Scarciglia, M. Volpi, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 31 ss.; F. Politi, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 67 ss.
- <sup>6</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., p. 468 s. V. anche A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale* cit., pp. 341 ss. (cenni storici relativi al Parlamento in Italia si trovano a p. 343 s.); A. Papa, *Il Parlamento*, in P. Bilancia, E. De Marco, *L'ordinamento della Repubblica. Le istituzioni e la società*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, pp. 219 ss. Sul modello inglese cfr. anche Q. Camerlengo, F. Furlan, *Lezioni di diritto costituzionale vivente*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 7 ss. e G. Guzzetta, F.S. Marini, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 219 ss.
- <sup>7</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., p. 558 s.
- <sup>8</sup> F. Bilancia, S. Civitarese, *Il diritto pubblico nella società contemporanea* cit., pp. 115 ss.; P. Costanzo, *Le tappe dell'edificazione euromunitaria: dall'idea d'Europa all'Unione europea*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 23 ss. Cfr. anche R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 43 ss.; A. Celotto, *L'Italia e l'Unione europea*, in F. Modugno, *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 215 ss.
- <sup>9</sup> G. Serges, *Principi in tema di amministrazione*, in F. Modugno, *Lineamenti di diritto pubblico* cit., pp. 441 ss.
- <sup>10</sup> G. Serges, *Principi in tema di giurisdizione*, in F. Modugno, *Lineamenti di diritto pubblico* cit., pp. 613 ss. Sulle origini della giustizia costituzionale cfr. A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale* cit., pp. 533 ss.
- <sup>11</sup> L. Paladin, *Diritto costituzionale* cit., p. 134.
- <sup>12</sup> T. Martines, *Diritto costituzionale*, sedicesima ed. interamente riveduta da G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 2022, p. 692. Cfr. anche L. Paladin, *Dritto costituzionale* cit., pp. 515 ss.
- <sup>13</sup> «L'origine storica dei diritti costituzionali è tradizionalmente rinvenuta nell'età delle grandi rivoluzioni borghesi, nell'affermarsi di una precisa idea di Costituzione, mirabilmente espressa nella nota formula dell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: "Ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri fissata, non ha una Costituzione". È l'idea base del costituzionalismo, sottoporre il potere a regole, subordinando quest'ultimo ai bisogni della società e degli individui. È il grande "sogno" dello Stato di diritto, che comincia a tradursi nelle Costituzioni e nelle Carte dei diritti che segnano gli esiti della rivoluzione parlamentare inglese, dell'indipendenza degli Stati Uniti d'America, della Rivoluzione francese» (M. Ruotolo, *Diritti e libertà*, in F. Modugno, *Lineamenti di diritto pubblico* cit., p. 533). Cfr. anche P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 3 ss.; M. Olivetti, *Diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli,

- li, 2018, pp. 13 ss.; F. Rigano, M. Terzi, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, Milano, FrancoAngeli, 2022, pp. 38 ss.; S. Curreri, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Milano, FrancoAngeli, 2023, pp. 27 ss.
- <sup>14</sup> Sui diversi modi di intendere la storia da parte dei giuristi cfr. S. Cassese, *La storia, compagna necessaria del diritto*, in «Le Carte e la Storia», n. 2, 2009, pp. 5 ss.
- <sup>15</sup> Per esempio, «dal punto di vista costituzionalistico, la storia dello Stato liberale può essere anche descritta come la storia di un faticoso percorso, spesso caratterizzato da contrasti violenti, che le classi e i ceti emarginati hanno dovuto percorrere per potere accedere all'effettivo esercizio del potere» (R. Bifulco, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 32).
- <sup>16</sup> G. Zagrebelsky, V. Marcenò, F. Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale* cit., p. 71.
- <sup>17</sup> E. Cheli, *Introduzione*, in L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 12, il quale ricorda che queste ragioni «sono state in prevalenza individuate non solo nelle caratteristiche del “compromesso” tra le culture diverse (liberale, cattolica, marxista) su cui la Carta repubblicana venne fondata, ma anche nelle finalità divergenti perseguite – ora per obiettivi di politica contingente, ora per disegni di politica istituzionale di più “lunga durata” – dalle forze in campo nella Costituente. La conseguenza fu che nel patto costituzionale vennero composte fratture antiche della nostra storia nazionale (ereditate tanto
- dallo Stato liberale che dal fascismo), ma si posero anche le basi di fratture nuove, destinate a condizionare (attraverso la continua alternanza tra fasi di “congelamento” e fasi di “disgelo”) l'intero percorso attuativo della carta del 1947, e successivamente l'interminabile contesa, ancora in atto, sulle possibili riforme da apportare a tale carta. Questa vicenda risulta appena accennata nella “storia degli storici”, mentre assume un rilievo centrale nella “storia dei giuristi”, di cui questo lavoro di Livio Paladin viene oggi a rappresentare il prodotto più raffinato».
- <sup>18</sup> S. Bartole, *Prefazione alla IV edizione*, in L. Paladin, L.A. Mazzarolli, D. Giroto, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. XVII.

