

# IL GOVERNO RAPPRESENTATIVO TRA COSTITUZIONALIZZAZIONE E COMUNICAZIONE NELL'ITALIA DEL XIX SECOLO

## THE REPRESENTATIVE GOVERNMENT BETWEEN CONSTITUTIONALIZATION AND COMMUNICATION IN ITALY DURING THE 19<sup>TH</sup> CENTURY

Vincenzo Lorubbio  
Università del Salento

**Recensione di / Review of:** Giuseppe Mecca, *Il governo rappresentativo. Cultura politica, sfera pubblica e diritto costituzionale nell'Italia del XIX secolo*, EUM edizioni università di macerata, Macerata, 2019, 240 pp.

**Parole chiave:** governo rappresentativo, stampa/opinione pubblica, Italia, Statuto Albertino

**Key Words:** Representative Government, The Press/Public Opinion, Italy, Albertine Statute

La forma di governo introdotta in Italia dall'art. 2 dello Statuto albertino (monarchia rappresentativa) è stata oggetto di numerosi studi, così come è stato ampiamente indagato il fenomeno e la natura della rappresentanza politico-costituzionale della seconda metà dell'800. Come noto, il campo dell'osservazione e dell'interpretazione di questo, come di altri, sistemi politici è spesso caratterizzato da una duplice polarità, talvolta attratta da una, pur irrinunciabile, esigenza di analisi dei dati normativi e, altre volte, riversa sulla effettività delle dinamiche istituzionali che, di fatto, conferiscono sia sostanza che "forma" ad un dato governo. Ciò malgrado è sempre opportuno domandarsi se le chiavi concettuali così come l'uso di rigide categorie giuridiche riferite ad un preciso periodo storico, ma enucleate ex post, siano pienamente esplicative dei processi sottesi alle varie opzioni politico-istituzionali affermatesi e, se e quanto, le stesse risultino rispettose del reale "spirito" del tempo.

Il pregio di questo lavoro monografico, che tenta di conferire contenuto organico all'espressione "governo rappresentativo", consiste nell'aver posto criticamente il problema dell'interazione tra la forma del regime monarchico-costituzionale e il ruolo svolto dai mezzi di comunicazione ai fini della sua legittimazione, ovvero del rapporto tra la fissità del dato normativo e il veicolo tramite il quale tale dato ha trovato adesione e acquisito sempre crescente pervasività.

Il libro è suddiviso in due sezioni distinte, di cui la prima è contraddistinta da un pregevole sforzo di carattere storico-ricostruttivo, dedicata ad “*origine, figure e campi di tensione*” del governo rappresentativo e che costituisce l’ideale sostrato teorico per meglio comprendere i contenuti della seconda sezione, dedicata, invece, alla “*pratica costituzionale*”, intesa come dinamico e interattivo equilibrio tra poteri.

Sin dalle prime pagine introduttive, appare in maniera rilevante, oltre alla padronanza delle fonti normative, anche la conoscenza relativa ai maggiori filoni dottrinari del periodo risorgimentale. Questi ultimi, sono per lo più caratterizzati da un metodo di indagine storiografica, tipico dell’epoca, basato sull’analisi della forma di governo rappresentativa e raffigurata tramite lo sviluppo diacronico e consequenziale delle legislature susseguitesi nel tempo.

L’approccio scientifico di Mecca si innesta, invece, in una differente corrente di pensiero che, pur riconoscendo il pregio e l’utilità della premenzionata analisi metodologica, si discosta dai canoni tradizionali di analisi normativa delle fonti, il cui vizio consisterebbe appunto nella presentazione “ordinata” e consequenziale della realtà. Tale impostazione, infatti, celerebbe importanti contraddizioni, trascurando le dinamiche politiche, sociali e culturali latenti, che per l’autore sono, invece, necessarie ai fini di un’adeguata comprensione dell’evoluzione storica e della stessa ermeneutica normativa.

All’interno dei tumultuosi avvenimenti della storia risorgimentale italiana, che hanno portato all’affermarsi del “governo rappresentativo”, viene individuato un fattore di centrale importanza: l’uso della lingua (*rectius* della strategia comunicativa) come fonte di legittimazione di un “discorso rappresentativo” e, indirettamente, come fonte di legittimazione della produzione normativa del periodo presente e futuro.

Rimarcando il carattere eminentemente propagandistico della carta stampata dell’epoca, Mecca si spinge fino a scorgere non appena i caratteri di una correlazione tra governo rappresentativo e opinione pubblica quanto piuttosto la preminenza di quest’ultima, considerata base fondativa dell’idea stessa di rappresentatività, propagata tramite lo strumento dei giornali quotidiani e grazie al grande impatto performativo delle immagini.

Nella prima sezione, divisa in tre capitoli, l’autore individua per prima cosa i tratti distintivi del c.d. “governo rappresentativo”, non sussumibile né all’interno dell’alveo del “governo parlamentare” né in quello del “Governo del Re”. Caratteristica irrinunciabile di tale assetto istituzionale è, infatti, la sua logica costituzionale, che prevede la non coincidenza tra sovrano e capo del governo e la sottoposizione di quest’ultimo ai limiti imposti dalla legge. Altro connotato decisivo è quello relativo al consenso dei governati, con una comunicazione continua e trasparente tra il popolo e gli eletti, in cui la stampa gioca un ruolo decisivo. Infine, la modalità tramite cui si estrinseca l’azione politica e amministrativa è data dal fenomeno della rappresentanza, terzo tratto fondamentale di questa particolare tipologia di governo, che determina l’assunzione di responsabilità delle proprie azioni da parte dei governanti. Tuttavia, pur riposando su questi tre pilastri principali non è possibile individuare un univoco e ben definito impianto teorico di governo rappresentativo: anche questo aspetto è ben evidenziato da Mecca, sempre abile a non sovrapporre il piano della tipizzazione, utile ed opportuna, con quello della

dinamica storica, all'interno della quale emerge, infatti, una pluriformità dell'esperienza governativa di tipo rappresentativo. Centrale nel discorso appare, infatti, la declinazione concreta di questa tipologia di governo, inteso come realtà essenzialmente *situé*, descrivibile solo in rapporto ad un *hic* e ad un *nunc*.

Nell'affrontare la problematica relativa alla legittimazione del potere nella seconda metà del XIX secolo, l'autore, dopo aver ricordato come la teoria relativa al "contratto" tra Sovrano e popolo avesse radici ancestrali, identifica con lucidità uno snodo cruciale di tipo semantico: la formula albertina "governo monarchico-rappresentativo" riuscì, infatti, nell'intento di far percepire il potere Sovrano come non assoluto e, al contempo, di promuovere la rappresentanza popolare come requisito ontologico di questa forma di esercizio di pubblico potere.

Ma in tale dinamica di legittimazione, un ruolo chiave, secondo Mecca, fu rivestito dall'interpretazione costituzionale: questa consentiva di "interagire" con il testo statutario almeno a tre livelli, ossia, integrando lo Statuto laddove opportuno, correggendo eventuali rigidità dello stesso e, soprattutto, «mantenendo le istituzioni in armonia con lo Spirito dello Statuto», riuscendo a preservare l'ordine costituzionale e assicurando, nello stesso tempo, l'opinione pubblica. Il tutto facilitato da un'altra caratteristica fondamentale dell'intero sistema di governo rappresentativo, ovvero l'elasticità: sovvertendo la canonica interpretazione che vedrebbe l'elasticità come caratteristica primaria dello Statuto albertino e, solo di riflesso del sistema di governo, l'autore sostiene che, in realtà, l'elasticità costituirebbe fattore genetico della stessa forma governativa rappresentativa, la quale consente relativa flessibilità alle norme che rimangono, tuttavia, formalmente immutate.

La seconda sezione si occupa, invece, di osservare l'evoluzione del governo rappresentativo, attraverso il fenomeno dell'equilibrio tra i Poteri.

Ancora una volta emerge la dinamicità della "vita" costituzionale dell'Italia del XIX secolo, non comprensibile attraverso la lettura dei singoli aspetti (apparato normativo, formale divisione dei poteri, commenti dottrinari e strumenti comunicativi) ma solo tramite l'individuazione di un punto di intersezione tra gli stessi. E in tale lavoro di complessa sintesi tra teoria e pratica costituzionale, l'approccio metodologico utilizzato appare sempre persuasivo. Ad esempio, nel ricostruire e declinare i rapporti tra Sovrano e Parlamento, l'autore focalizza l'attenzione sulla contrapposizione esistente tra il "partito di governo", espressione del "connubio" tra Destra e Sinistra storica, e il non formalizzato (ma esistente e molto incidente) "partito di corte": infatti, la tensione tra queste due realtà, formalmente inesistente, viene ben espressa tramite il pensiero dei protagonisti politici diretti ed indiretti, nonché tramite i resoconti relativi ai dibattiti della Camera, contenuti nei giornali dell'epoca. Anche in relazione al problema dell'unificazione politica dell'Italia, emerge nuovamente come tale costruzione non abbia subito uno sviluppo monolitico e unidirezionale ma che, piuttosto, sia stata resa possibile dall'intrecciarsi di almeno tre dimensioni fondamentali, per il tramite di strumenti pratici: più nello specifico, l'autore fa riferimento all'istituzione di plebisciti (dimensione politica rivolta all'esterno), alla promulgazione dello Statuto Albertino nella province annesse (dimensione giuridica) e alla discussione parlamentare (dimensione politica rivolta all'interno), tutto adeguatamente sostenuto dalla comunicazione via stampa.

Ma uno dei tratti maggiormente costitutivi dell'idea di governo

rappresentativo è dato dal ruolo della responsabilità ministeriale, definita da Mecca vera “pietra angolare” (p. 181) di questa forma di potere politico. In effetti, nel testo emerge come l’elemento della responsabilità politica dei governanti nei confronti dei governati costituisca un elemento ineludibile della rappresentatività e un continuo *stress test* sia della legittimazione dello Statuto che della tenuta politica dei singoli governi. Anche in questo, il ruolo della stampa non difetta nella propria centralità: nelle pagine de «Il Risorgimento», infatti, la responsabilità dei ministri veniva celebrata come il punto di congiuntura tra libertà e potere, perennemente posta al giudizio della pubblica fiducia. Ben si comprende ad esempio, alla luce della precedente definizione, come la figura del luogotenente, nella sua veste di vicario dell’autorità centrale, mal si adattasse all’idea di “controllo del potere” da parte dell’opinione pubblica. Ma se questa esigenza di una responsabilità ministeriale si andava imponendo *de facto* all’interno del quadro politico dell’epoca, al contempo, si segnala l’enorme difficoltà della definizione *de jure* dei contorni della stessa. Diversi e ben articolati progetti di legge, che arrivavano a contenere finanche precise classificazioni di reati per i quali era ammesso lo stato di accusa dei ministri, con relativi procedimenti e pene, non riuscirono mai a trovare compiutezza legislativa. Si andava, pertanto, affermando una distinzione tra responsabilità politica (ordinaria) e giuridica (eccezionale) dei ministri che, di fatto, rendevano quest’ultima assolutamente “simbolica” (p. 206) e motivo di precarietà governativa.

Lo studio si conclude con il riferimento a due prerogative sovrane, ovvero il potere di scioglimento della Camera dei deputati e il potere di nomina dei Senatori. Entrambi i poteri consentivano alla Corona di continuare ad avere un ruolo attivo nella vita politica italiana, anche se solo relativamente effettivo: il primo, infatti, pur consentendo (spesso inopportune) interferenze regie nella politica governativa, spesso non si mostrava come strumento efficace ai fini del cambiamento politico per il quale veniva posto in essere; il secondo, nato come prerogativa discrezionale del Re, divenne con il tempo atto di governo sindacabile, in cui al Monarca spettava una mera funzione di vigilanza e controllo.

In definitiva, la presente analisi monografica ha il merito di riportare l’attenzione su una fondamentale fase della storia europea, sovente rappresentata come una fase di transizione tra due forme di governo ma che, in realtà, guardata dal di dentro del suo dinamismo, contiene alcuni tratti identificativi di alcune sempre attive tensioni di ogni epoca storica: basti pensare a quelle tra potere e libertà, diritto e politica, responsabilità e impunità, o tra norma scritta e “vita” costituzionale, rispetto alle quali i mezzi di comunicazione, nell’800 come oggi, svolgono un ruolo di primaria importanza. Ad un lettore attento, infatti, non sfugge la straordinaria modernità dei contenuti trattati e alcuni preziosi suggerimenti di metodo di cui continuare a fare tesoro.

Fecha de envío / Submission date: 21/04/2020

Fecha de aceptación / Acceptance date: 3/05/2020