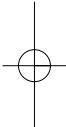


Ettore Rotelli: un percorso di ricerca e una proposta di metodo. La storia costituzionale*

Piero Aimò

Premessa



Sono lusingato per l'incarico offertomi dai colleghi dell'Alma Mater – ed emozionato per il ritorno nella sede dove ho iniziato la mia attività di docente, completando proprio il corso di Rotelli nell'anno accademico 1977-1978 – ma sono al contempo preoccupato per il compito che mi spetta e cosciente delle difficoltà che comportano una ricostruzione – ancorché sommaria – dell'attività scientifica di Rotelli e un bilancio dei suoi apporti metodologici e storiografici. Intanto vi è l'imbarazzo dell'allievo ("sabaudò") che parla del maestro ("romagnolo"), anche se Rotelli ha talvolta negato l'esistenza di questa "paternità" nel tradizionale senso accademico, ed ha escluso di avere dei discepoli. In secondo luogo una vicinanza, ormai più che trentennale, nell'ambito della ricerca storico-istituzionale e del coordinamento di lavori collettivi, rende difficoltosa una valutazione distaccata e "oggettiva" del cammino culturale di Rotelli. Infine, è arduo illustrare, in poco tempo, la sua produzione storiografica (e il metodo che vi è sotteso) visto che essa è quanto mai vasta e variegata. Diciamo, inoltre, che i suoi studi sono argomentati in ogni dettaglio, stringenti nelle motivazioni delle varie tesi, basati su una bibliografia estesa e sempre aggiornata, sorretti da una originale documentazione archivistica, rigorosi nei giudizi, implacabili nel segnalare errori e fraintendimenti presenti in letteratura.

Tenuto conto degli interventi che seguiranno, restringerò la mia attenzione al solo campo della storia delle istituzioni politiche, che,

* Pubblichiamo qui il contributo di Piero Aimò in occasione del convegno in onore di Ettore Rotelli, organizzato dal Dipartimento di Politica, Istituzioni e Storia dell'Università di Bologna, il 9 dicembre 2008.

come è noto, non esaurisce affatto l'ambito degli interessi scientifici coltivati da Rotelli nel corso degli anni, i quali, a tacer d'altro, si estendono al diritto pubblico, alla politologia, alla progettazione legislativa e "costituzionale". All'interno di questo contenitore disciplinare tratterò poi, in particolare, della "storia costituzionale" e non di quella "amministrativa". Sono peraltro consapevole che le due materie sono strettamente intrecciate e andrebbero affrontate in modo unitario. Proprio Rotelli ci ha insegnato che la storia amministrativa è, al contempo, storia costituzionale dal momento che la pubblica amministrazione è l'«elemento strutturale» della «costituzione materiale»¹ e così, ad esempio, la tematica inerente alle autonomie locali rientra, a pieno titolo, nell'analisi delle "forme di Stato" perché attiene al riconoscimento, al cittadino, di diritti di partecipazione alle decisioni collettive².

I contributi storiografici

La produzione scientifica di Rotelli nel settore della storia costituzionale può essere suddivisa, a grandi linee, in due fasi temporali. Nella prima, che si colloca, grosso modo, negli anni '80-'90 del secolo scorso³, essa risulta minoritaria e secondaria rispetto ai numerosi lavori di storia amministrativa. Il prevalente interesse per quest'ultima dipende anche dagli obiettivi di ricerca e dagli scopi culturali che sono tipici dell'Isap (Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica), l'ente milanese all'interno del quale Rotelli inizia la sua carriera di studioso sotto la guida di Feliciano Benvenuti. Solo a partire dall'inizio del terzo millennio l'attenzione per la storia costituzionale prende il sopravvento e porta alla elaborazione, in breve successione, di opere di notevole spessore e di indubbia originalità. Alla base di questo mutamento di indirizzo nella scelta delle aree di studio vi è sicuramente la constatazione che fosse stato lasciato eccessivo spazio, nella storia costituzionale, ai contributi dei costituzionalisti – più attenti allo sviluppo delle dottrine giuspubblicistiche che all'evoluzione concreta delle istituzioni – e dei politologi – avvezzi, purtroppo, a progettare schemi classificatori troppo astratti e a impiegare categorie concettuali scarsamente fondate su dati storici reali, acclarati e inoppugnabili – e che gli stessi storici delle istituzioni non l'avessero, sino ad allora, insegnata in ma-

¹ Cfr. E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna 1981, p. 5.

² Cfr. E. ROTELLI, Costituzioni da "competizione" per il XXI secolo, ora in E. ROTELLI, *Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*, Bologna 2007, pp. 223 ss., specie p. 228.

³ Più precisamente, gli studi cui faccio riferimento sono editi tra la fine degli anni '70 e i primi anni '90.

niera corretta e soddisfacente. Inoltre l'esperienza parlamentare, conclusasi nel 2001, e la partecipazione, costante e fattiva, ai lavori della Commissione bicamerale⁴ avevano acuito e affinato la sua curiosità in ordine ai "precedenti" storici dei problemi relativi alle forme di Stato e specialmente alle forme di governo che proprio all'epoca costituivano l'oggetto di vivaci dibattiti e di tentativi riformatori, tanto in sede politica, quanto in ambito giuridico-dottrinale.

Torniamo, per un attimo, alla prima stagione sopra individuata, quella corrispondente alle ultime decadi del Novecento. Il riferimento d'obbligo va a una serie di articoli che vengono antologizzati nel volume *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, che esce, per i tipi de il Mulino, nel 1981. Innanzitutto vi è riportata la relazione sull'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra, svolta al noto convegno di Palermo, del 1978⁵. Si tratta, dunque, di una ricognizione di carattere prevalentemente storiografico (che sconta, peraltro, come sottolinea l'autore, un'ancora ridotta e debole produzione scientifica in materia) e in cui emergono già alcune riflessioni che saranno in seguito riprese e approfondite, proprio in merito ai limiti degli studi italiani di storia costituzionale. Si pensi, ad esempio, alla sottovalutazione del ruolo svolto dalla Corona nella gestione del potere politico a livello costituzionale, al misconoscimento della lenta, non lineare e non irreversibile formazione del modello "parlamentare", alla quasi incontrastata prevalenza della cosiddetta "storiografia di partito"⁶, quella, cioè, in cui l'affiliazione politica determina spesso la scelta del terreno specifico di indagine e l'accesso privilegiato, se non esclusivo, alle fonti archivistiche e alla documentazione storica. Altre ed analoghe contestazioni alla storiografia costituzionale, di impostazione tradizionale, sono poi contenute in due saggi, brevi ma puntuali, dedicati alle istituzioni dell'Italia unita e a quelle dell'età giolittiana⁷. Di notevole interesse è pure il testo incentrato sulla prima legislatura repubblicana e sul ruolo del Parlamento, a proposito del quale è opportuno segnalare, almeno, l'acuta riflessione sulla formula politica del "centrismo", in cui si esprimerebbe la fisiologia di un corretto regime parlamentare (cioè con una maggioranza che governa e una minoranza che fa opposizione) – non essendo oltretutto immagina-

⁴ Si tratta, naturalmente, della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita nel gennaio del 1997.

⁵ E. ROTELLI, *L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra*, in E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, cit., pp. 13 ss.

⁶ Cfr. *ivi*, rispettivamente pp. 28 ss. e 43 ss.

⁷ Cfr. E. ROTELLI, *Le istituzioni politiche e amministrative dell'Italia unita* e E. ROTELLI, *Governo e amministrazione nell'età giolittiana*, in E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, cit., rispettivamente pp. 47 ss. e 87 ss.

bile, dopo le elezioni del 18 aprile 1948, l'impossibilità di una reale alternanza fra i due schieramenti – e la valutazione critica della cosiddetta “legge-truffa” del 1953, che avrebbe certamente garantito una provvida stabilità governativa, ma come esito di una forzata e permanente esclusione delle forze politiche soccombenti nella contesa elettorale e non quale frutto spontaneo di un sistema politico maturo e autenticamente “bipolare”⁸.

Ulteriori – ancorché più limitati – contributi di natura storico-costituzionale compaiono quindi negli anni '90: si pensi all'intervento alla tavola rotonda organizzata a Bologna per il 40° della Costituzione, e il cui testo è pubblicato su «Italia contemporanea» nel 1990 ove Rotelli riprende e rilancia la sua precedente polemica contro il «cattivo esempio» della storiografia costituzionale italiana e i «peccati della storiografia di partito»⁹, e a un breve, ma, come sempre, rigoroso e lucido, saggio sulle costituzioni europee del 1848¹⁰. Fa ancora parte della prima fase – anzi, di una primissima stagione – il denso volume sulla *Presidenza del Consiglio dei ministri*, edito nella collana Isap “Studi e testi” nel 1972¹¹. È vero, come sottolinea lo stesso autore nell'introduzione¹², che esso non consiste, in modo precipuo, in un lavoro di storia costituzionale (cioè nella storia di uno specifico organo costituzionale) bensì nella ricostruzione di un problema essenzialmente “amministrativo” – quello, appunto, del coordinamento dell'attività degli apparati centrali dello Stato –, ma la storia costituzionale entra comunque in gioco visto che il tema indagato è direttamente connesso alla questione dell'avvento della monarchia “parlamentare” e viene inoltre esaminato, con estrema attenzione, il dibattito svoltosi in Assemblea Costituente a proposito degli artt. 92 e 95 della nostra carta fondamentale.

Come si è già ricordato, agli inizi del XXI secolo l'insoddisfazione per lo “stato dell'arte”, la sempre più chiara consapevolezza delle carenze, dei limiti, delle distorsioni imputabili alla storia delle istituzioni, alla scienza politica, al diritto pubblico, tanto in Italia quanto all'estero, allorché tali discipline si occupano, *ex-professo* e in

⁸ Cfr. E. ROTELLI, *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, cit., pp. 105 ss., specie pp. 112-113 e 134-135.

⁹ E. ROTELLI, *La storia della Costituzione e la Costituzione nella storia*, in «Italia contemporanea», 180/1990, pp. 527 ss., specie pp. 528-529.

¹⁰ E. ROTELLI, *Le Costituzioni del '48*, ora in E. ROTELLI, *Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*, cit., pp. 145 ss.

¹¹ E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972.

¹² *Ivi*, pp. 5 ss.

una prospettiva di lungo periodo, delle vicende costituzionali, nonché l'esigenza di fornire al coevo dibattito sulle riforme costituzionali apertosi nel Paese un adeguato supporto storiografico, una raccolta di esperienze pregresse fondata su di una solida e non fantasiosa base documentale, spingono Rotelli a un serrato lavoro di scavo, che diventa ormai prevalente sulle tematiche proprie della storia costituzionale e, in particolare, sui problemi riguardanti la genesi, lo sviluppo e la tipologia delle cosiddette "forme di governo". Questa intensa, e faticosa, attività di ricerca, volta a rettificare luoghi comuni ormai tralattati, a riesaminare fatti poco noti o aspetti sottovalutati, a correggere errori interpretativi – derivanti anche da letture affrettate o di seconda mano di testi costituzionali –, a prospettare nuove classificazioni concettuali e più convincenti categorie esplicative, si traduce, principalmente, in un corposo ed analitico volume di più di 600 pagine: *Forme di governo delle democrazie nascenti*, edito presso il Mulino nel 2005¹³. Alcuni degli argomenti ivi esposti e dei risultati cui alla fine si perviene sono anticipati in diversi articoli comparsi sull'Annale Isap «Storia Amministrazione Costituzione» nel 2002, 2003 e 2005¹⁴, o presentati nel corso di importanti convegni tenutisi a Pavia (2003), Genova (2004) e Trento (2005), attraverso apposite relazioni, pubblicate nel recentissimo volume: *Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*¹⁵. Considerata la mole e la complessità del libro mi limiterò, in questa sede, a indicare gli elementi fondamentali, a sottolineare gli spunti ricostruttivi maggiormente interessanti ed

¹³ E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Bologna 2005.

¹⁴ E. ROTELLI, *La forma di governo britannica fra 1689 e 1784*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 10/2002, pp. 45 ss.; E. ROTELLI, *La monarchia costituzionale della Rivoluzione francese (1789-1792)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 11/2003 pp. 103 ss.; E. ROTELLI, *Le forme di governo nel prisma delle scienze sociali*, in «Storia Amministrazione Costituzione» 13/2005, pp. 153 ss.

¹⁵ E. ROTELLI, *Le forme di governo delle democrazie nascenti* (Lezione magistrale tenuta il 3 ottobre 2003 al Collegio Ghislieri di Pavia, nell'ambito del Convegno su «Costituzionalismo. Il problema e la ricerca. Dieci anni di un dottorato in storia delle istituzioni»); E. ROTELLI, *Modelli non direi: il ruolo del sistema politico* (intervento al Convegno di Genova, del 29 aprile 2004, su «Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti tra Otto e Novecento»); E. ROTELLI, *Forma di Stato, forma di governo, sistema politico: le origini e gli esiti* (Premessa al volume – che raccoglie gli Atti del citato Convegno di Genova – F. MAZZANTI PEPE (ed), *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall'età delle rivoluzioni all'età contemporanea*, Genova 2005, pp. 23-54); E. ROTELLI, *I ministri nelle Costituzioni del Settecento* (intervento al Convegno, del 10 giugno 2005, svoltosi a Trento sul tema: «Governo rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX-XX)»). I testi di tali relazioni sono pubblicati, come detto, nel volume *Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*, cit., alle pp. 155 ss., 173 ss., 189 ss., 181 ss.

innovativi dell'opera di Rotelli, o, quantomeno, a enfatizzare quelli che tali appaiono a mio "sindacabile" giudizio¹⁶.

La monografia, sulla scorta di un disegno espositivo chiaro e organico, di un'architettura tematica nitida e coerente, si articola in quattro capitoli che hanno per oggetto la nascita e l'evoluzione delle forme di governo – nel contesto della nascente forma di Stato "democratica" – in Inghilterra, negli Stati Uniti e in Francia, fra il 1689 ed il 1799, ed è completata da un capitolo interamente dedicato agli sviluppi e agli esiti più recenti (al 1989) della questione indagata – da cui risulta una sostanziale "invarianza" delle forme di governo dal XVIII al XXI secolo – e nel quale si presenta pure una nuova griglia classificatoria in cui si manifesta tutto l'*esprit de geometrie* di Rotelli. La tesi principale, attorno a cui ruota, per così dire, l'intero lavoro è che la forma di governo parlamentare, che consiste, essenzialmente, nella possibilità per il Parlamento di far cadere in qualsiasi momento il Governo, con un proprio atto formale e a prescindere dal modo in cui il Governo stesso viene scelto o è denominato e strutturalmente organizzato (per esempio, se è monocratico o collegiale)¹⁷, è databile solo a partire dagli anni '30 dell'Ottocento.

Il primo caso preso in esame è quello della monarchia costituzionale inglese, così come essa si presenta a partire dalla Gloriosa Rivoluzione del 1689¹⁸. L'aggettivo costituzionale è appropriato perché, accanto alla Corona, vi è, oltre Manica, una camera elettiva che decide «inderogabilmente» sulla legge e interviene nel meccanismo stesso dell'imposizione fiscale. Ora, grazie ad una rilettura attenta e puntigliosa delle vicende politiche e costituzionali britanniche, Rotelli esclude – contrariamente a quanto sostenuto da una folta schiera di storici e giuristi – che l'avvento della forma parlamentare si possa collegare alla rinuncia di Robert Walpole (1743), alle dimissioni di Lord North (1782) o alla nomina di William Pitt (1783)¹⁹. Sarà solo dopo la metà degli anni '30, del secolo XIX, che a essa si giungerà, per via di convenzione costituzionale e secondo le modalità specifiche cui si è fatto cenno²⁰.

Se non è (ancora) parlamentare la monarchia costituzionale inglese, non lo è nemmeno la "Repubblica" sorta dalla Rivoluzione

¹⁶ Per questa operazione mi gioverò anche dell'articolo E. ROTELLI, *Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 14/2006, pp. 249 ss. (già segnalato alla nota precedente), da cui traggio talvolta – per semplicità espositiva – le citazioni.

¹⁷ Cfr. *ivi*, pp. 255 e 263.

¹⁸ E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, cit., pp. 17 ss.

¹⁹ E. ROTELLI, *Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*, cit., p. 256.

²⁰ *Ivi*, p. 257 e pp. 269 ss.

americana²¹. A proposito delle vicende d'Oltreoceano, Rotelli rimarca, intanto, – e a differenza di ciò che è successo spesso nell'ambito della corrispondente storiografia – l'importanza delle stesse costituzioni adottate, separatamente, dalle 13 colonie che si sono ribellate alla madre patria. Si tratta, infatti, di testi applicati, la cui effettività non va dunque trascurata ma considerata come reale accadimento e non solo come semplice principio giuridico-formale²². In merito agli "Articoli di Confederazione" si sottolinea come ci si trovi di fronte non a una autentica costituzione, produttiva di un assetto istituzionale superiore e separato (ciascuno Stato mantiene infatti una propria sovranità ed indipendenza), ma a un accordo, a un trattato diretto solo a fissare uno «stabile ordinamento delle relazioni fra gli Stati»²³. Altro punto focale su cui si accentra l'attenzione dello studioso è la questione dell'elezione del Presidente, a partire dalla Costituzione federale del 1787. L'opposizione alle tesi ricorrenti e maggioritarie, specie in ambito politologico, è qui netta e fortemente polemica. La scelta del Capo dello Stato, testi legislativi alla mano, non risulta dunque – come spesso si è ritenuto – né diretta, né parlamentare, né tanto meno popolare²⁴. Altrettanto discutibile è, a suo parere, l'idea che la Carta del 1787 s'ispiri al "principio" della separazione dei poteri. Diversi elementi testuali ed organizzativi (il veto del Presidente; la presidenza del Senato affidata al Vice-Presidente; la partecipazione del Senato all'esercizio dello stesso potere esecutivo, ecc.) inducono, al contrario, a parlare di una semplice «separazione delle istituzioni»²⁵. D'altro canto, la separazione dei poteri, intesa – come già nelle singole costituzioni, a partire dal 1776 – essenzialmente quale divieto del "cumulo delle cariche" nel medesimo soggetto investito di una pubblica funzione, compare soltanto fra esecutivo e membri del legislativo (ma non è prescritta, ad esempio, per i giudici della Corte Suprema)²⁶.

Il terzo "modello" di cui si dà conto è quello francese, analizzato, prima, nel periodo monarchico e, poi, a seguito del processo al Re e della sua condanna alla pena capitale, in quello repubblicano²⁷. Nella fase iniziale, analogamente al caso inglese, ci si imbatte in una monarchia costituzionale, data la presenza, a fianco del sovrano, di

²¹ E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, cit., pp. 97 ss.

²² *Ivi*, p. 99.

²³ *Ivi*, pp. 167 ss.

²⁴ *Ivi*, pp. 227 ss.

²⁵ *Ivi*, pp. 231 ss.

²⁶ Cfr. *ivi*, pp. 163 e 233, e E. ROTELLI, *Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*, cit., p. 261.

²⁷ E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, cit., p. 251.

un Parlamento elettivo che partecipa alla funzione legislativa, nonché all'imposizione fiscale e alla politica di spesa. Relativamente a quanto accade in questo primo momento della storia istituzionale d'Oltralpe, mi sembrano particolarmente significative due riflessioni di Rotelli: l'una riguardante l'influenza, sulle scelte compiute a partire dal 1789, dei modelli costituzionali stranieri; l'altra incentrata sul ruolo assegnato, nel segmento di tempo considerato, al potere esecutivo²⁸. Ebbene, secondo l'autore, dal dibattito che si svolge in Assemblea Costituente, emerge un uso "dialettico" delle esperienze costituzionali inglese e americana, mediante l'applicazione di una tecnica argomentativa cui si farà spesso ricorso anche in seguito. Il rimando ai due sistemi "esotici" viene, cioè, utilizzato per ragioni strumentali, legate alla contingenza dello scontro politico, e non è privo di limiti e distorsioni. Delle "costituzioni" prese come riferimento ideale si considera, infatti, solo qualche aspetto; non si distingue la norma scritta dalla sua effettiva attuazione; non si tiene conto del contesto politico-sociale in cui tali leggi fondamentali sono sorte e vengono applicate. Quanto al secondo aspetto, Rotelli ricorda come la preoccupazione principale dei costituenti si indirizzi sulle prerogative da concedere al Re (come la facoltà di porre il veto) e solo in un secondo momento, con l'avvento della Repubblica, si ponga, in maniera evidente e in tutta la sua delicatezza, il problema del potere esecutivo e dei suoi rapporti con quello legislativo.

Il secondo periodo francese preso in esame, e che si estende dal 1792 al 1799, è sicuramente quello più complicato e contorto dal punto di vista istituzionale e, di conseguenza, il capitolo a esso dedicato è quello maggiormente denso e complesso dell'intero volume. Non è certo possibile seguire in modo particolareggiato, tutte le intricate vicende storiche e le questioni interpretative che vengono poste in luce dall'autore e analizzate con estrema precisione e fin nei minimi aspetti. Ancora una volta debbo richiamare l'attenzione soltanto su alcuni profili di sicuro rilievo, giuridico e storiografico. Innanzitutto ciò che Rotelli esclude, in maniera categorica, è che si possa parlare – come pure si è fatto – di governo "parlamentare" in ordine agli avvenimenti politico-costituzionali che si situano fra il 1791 e il 1795²⁹. Né ritiene ammissibile, in proposito, l'uso della locuzione "governo assembleare" dato che è tale solo quello che non contempla uno scioglimento anticipato dell'assemblea legislativa³⁰. Si passa poi a una puntuale analisi del famoso progetto costituzio-

²⁸ *Ivi*, pp. 293 ss. e 350 ss.

²⁹ E. ROTELLI, *Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*, cit., p. 257 e E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, cit., pp. 355 ss.

³⁰ *Ivi*, p. 366.

nale di Condorcet, del febbraio 1793, che viene definito come la migliore soluzione immaginata a quel tempo per far confluire la Rivoluzione in una costituzione democratica. Esso viene dunque pienamente rivalutato e sottratto alle accuse di cui, spesso, è stato fatto segno in sede storiografica³¹. Rotelli non manca, inoltre, di ricordare come in tale progetto fosse prevista una forma originale di democrazia diretta, benché tale partecipazione del popolo al procedimento legislativo risultasse normata in maniera prolissa e farraginoso. Altrettanto positivo è il giudizio che viene espresso sulla Costituzione dell'anno III, in cui si troverebbe la «miglior definizione» possibile dei rapporti Governo-Parlamento all'interno di una forma di Stato repubblicana³². Il testo del 1795 prevede, infatti, un potere esecutivo affidato ad un Direttorio – che nomina e revoca i singoli ministri – composto da membri eletti, individualmente, dal Parlamento, la cui permanenza in carica non dipende dal legislativo e nei cui confronti può essere fatta valere solo una responsabilità di natura penale (per “inesecuzione” della legge).

In estrema sintesi, lo sforzo maggiore, e quasi titanico, di Rotelli è teso a dimostrare che la discriminante principale fra le diverse tipologie delle forme di governo è quella fra modello “parlamentare” e regime “non parlamentare”, ove il primo, come già richiamato, si traduce, in sostanza, nella facoltà – di valenza “negativa” – per il Parlamento di far dimettere, in qualunque istante, il Governo. E a una simile configurazione dei rapporti interorganici si giungerà, in Europa, solo nei primi decenni dell'Ottocento e sulla base di un'interpretazione “giuridica” e di un'applicazione “politica” («mai definitiva e irreversibile») delle diverse carte costituzionali³³. Sul regolare funzionamento di questa peculiare forma di governo, in specie nel caso della monarchia inglese, giocherà un ruolo fondamentale la struttura “bipartitica” del sistema politico che, sia detto per inciso, è comunque antecedente all'introduzione del meccanismo elettorale di tipo uninominale³⁴. Quanto alla più antica e differente forma di governo, quella non-parlamentare, si precisa intanto che essa non coincide con il modello “presidenziale” – che è tale solo nell'ipotesi di un vertice istituzionale di carattere monocratico³⁵ – e si sottolinea come essa derivi, negli Stati Uniti e in Francia, dalla sovraordinazione costituzionale del potere legislativo sugli altri due (l'esecutivo

³¹ *Ivi*, pp. 371 ss.; sul punto vedi anche il volume E. ROTELLI, *Le Costituzioni di democrazia. Testi 1689-1850*, Bologna 2008, pp. 79 ss.

³² E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, cit., pp. 460 ss.

³³ E. ROTELLI, *Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*, cit., p. 270.

³⁴ *Ivi*, pp. 272 e 274.

³⁵ *Ivi*, p. 262.

e il giudiziario). Osservazione che, in teoria, potrebbe apparire contraddittoria (se il potere legislativo è forte, il Governo dovrebbe dipendere da esso in qualche modo) ma viene giustificata dal fatto che, almeno in una fase precoce della vita costituzionale dei due Paesi, il Governo non rappresenta, sotto il profilo politico, un vero pericolo per il Parlamento (a esso spetta soltanto di dare esecuzione alle decisioni del legislativo)³⁶; pericolo che invece può venire dall’inserimento, nel testo costituzionale, di istituti, più o meno ampi e arditi di “democrazia diretta” (si vedano, in merito, il citato progetto Condorcet e la cosiddetta “Costituzione fantasma” del 1793)³⁷.

Alcune delle tematiche sviluppate nel volume del 2005 vengono riproposte, tre anni dopo, nell’ampia introduzione apposta al libro sulle *Costituzioni di democrazia. Testi 1689-1850*³⁸. Qui la minor lunghezza dello scritto viene compensata, da un lato, dall’ampliamento dell’arco cronologico considerato – che viene, per così dire, “stirato” sino alla prima metà del secolo XIX –, dall’altro, da un’ulteriore, e forse persino più radicale e caustica, critica ai contributi, recenti e meno recenti, delle storiografie inglese, americana, francese, spagnola e italiana. Ancora una volta si assiste a una messa a punto rigorosa e tagliente in rapporto ad alcune questioni interpretative di assoluto rilievo nella storia costituzionale e nello stesso diritto pubblico. Mi limito a elencare, fra le tante, la natura e l’efficacia delle consuetudini costituzionali; la distinzione fra costituzione formale e materiale e fra costituzione rigida e flessibile; la differenza tra potere costituente e poteri costituiti³⁹. Ma non mancano riflessioni, pure originali e innovative, in merito al concetto di separazione dei poteri (la cui attuazione non si dà mai in maniera integrale), all’equilibrio fra gli stessi (considerato quale condizione politico-fattuale e non come assetto giuridico-formale), alla genesi e alla portata del controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi⁴⁰. Il libro del 2008, e lo si evince dal titolo, è anche, e soprattutto, un’antologia di testi costituzionali. Sono così riprodotte 23 costituzioni, scelte in rapporto al loro contributo – positivo o negativo che sia stato – all’affermazione di istituzioni democratiche, riportate – ed è una novità significativa nel nostro panorama storiografico – senza omissioni e, infine, riviste nella traduzione dalla lingua originale, anche per evitare possibili distorsioni e per correggere inevitabili errori.

³⁶ *Ivi*, pp. 263-264.

³⁷ *Ivi*, pp. 265-266.

³⁸ Cfr. la nota n. 31.

³⁹ E. ROTELLI, *Le Costituzioni di democrazia. Testi 1689-1850*, cit., pp. 10 ss.

⁴⁰ *Ivi*, pp. 21, 22 e 63 ss.

Quali considerazioni generali possiamo allora trarre da questa massiccia produzione scientifica nell'ambito proprio della storia costituzionale? In modo sintetico (e tenuto pure conto dei contributi che rientrano nell'alveo della storia amministrativa) provo a elencarne alcune. Nelle sue opere Rotelli mostra una continua capacità di "spiazzare" il lettore (ad esempio, anticipando le possibili obiezioni alle sue affermazioni o scardinando senza remore delle acquisizioni ormai consolidate), manifesta un estremo rigore nell'analisi dei fatti e nell'argomentazione delle singole tesi (il suo pensiero è spesso affilato come un rasoio che penetra nella "carne molle" delle posizioni degli "avversari"), utilizza un'innata intuizione politica nella spiegazione degli accadimenti storici e istituzionali (che deriva anche dalla sua esperienza pratica di "legislatore", costituzionale, statale o regionale⁴¹), esprime infine una permanente e inesauribile curiosità intellettuale per i diversi aspetti e problemi inerenti alla storia delle istituzioni politiche, sia italiane che straniere. Un'ultima osservazione in merito al linguaggio impiegato nella stesura dei vari testi. Esso appare spesso "assertivo", se non ultimativo, ma va detto che ogni riga, ogni frase, ogni pagina presente nei suoi studi è sempre ancorata su validi argomenti, è il frutto di un lavoro di ricerca minuzioso e documentato. Col tempo, la sua scrittura è diventata sempre più "asciutta" ed essenziale, aliena da ridondanze grammaticali e sintattiche, ma questa concisione, e rarefazione, progressiva non è che lo specchio di una chiarezza logica e concettuale, di un modo di pensare lineare, organico e razionalmente concatenato.

La lezione di metodo

Il contributo di Rotelli alla storia istituzionale, sia amministrativa che costituzionale, non può essere valutato solo sul piano del merito, cioè della sua consistente produzione scientifica in materia, ma anche su quello strettamente metodologico ed epistemologico. In proposito non è azzardato parlare di una vera e propria "lezione di metodo" e tale lezione si può ricavare – direttamente o indirettamente – dalle specifiche riflessioni contenute nelle sue opere (di carattere storico e non solo), da interventi *ad hoc*, nonché dalle stesse modalità procedurali che si sono di fatto seguite nella elaborazione dei vari testi. Si è di fronte, dunque, ad una metodologia non solo proclamata ma anche, e coerentemente, applicata. Da un punto di

⁴¹ A quest'ultimo proposito, si osservi che Rotelli, fra il resto, ha fatto parte del Comitato del Consiglio regionale lombardo incaricato della revisione dello Statuto e della redazione di un progetto di legge di revisione costituzionale ed è stato presente nel gruppo di lavoro – per la riforma della Costituzione – costituito dall'Assemblea dei presidenti dei consigli regionali. Cfr. anche la nota n. 4.

vista più generale, Rotelli ci invita, innanzitutto, a distinguere “metodo” e “oggetto” della scienza giuridica, della scienza politica e della storia delle istituzioni. La prima si occupa di ciò che è “positivamente” prescritto dalle norme, la seconda del sistema politico e delle sue dinamiche peculiari, la terza dell’evoluzione dell’organizzazione dello Stato, latamente intesa. Ognuna rispetta appositi protocolli disciplinari e adotta tecniche ermeneutiche particolari. Certo, la realtà (degli «uomini e delle cose», come egli dice) è di per sé un tutt’uno inseparabile, ma per conoscerla occorre scomporla in segmenti separati, sezionarla in porzioni più ristrette. Si tratta, indubbiamente, di un’operazione altamente arbitraria e rischiosa ma essa è comunque necessaria dal momento che è praticamente impossibile – per un singolo ricercatore – usare un «approccio contestuale onnicomprensivo». Vero è che sarebbe almeno auspicabile che gli studiosi provassero a considerare simultaneamente le diverse discipline in campo e ad utilizzarle, perciò, in maniera connessa ancorché separata⁴². Bisogna, insomma, avere la capacità di tener distinti i differenti saperi e, al contempo, di farli proficuamente interagire, come ha ben dimostrato Rotelli in molti dei suoi lavori nell’ambito del diritto, della politologia e, naturalmente, della storia.

Ma torniamo sul terreno specifico della storia delle istituzioni politiche, o, meglio, “pubbliche” come egli preferisce dire. Ciò che Rotelli non si stanca mai di ribadire è la netta distinzione di tale disciplina dalla storia del pensiero politico; la prima, infatti, – detto, qui, in termini volutamente semplicistici e concisi – si preoccupa di ricostruire lo sviluppo, effettivo e concreto, degli organi costituzionali e degli apparati amministrativi, mentre la seconda si rivolge alle riflessioni teoriche che, in proposito, vengono, col passar del tempo, elaborate da giuristi, uomini politici, filosofi ecc. È del tutto evidente che fra i pensieri e i fatti vi è sempre un nesso logico, che fra la teoria e la prassi si produce un meccanismo “circolare” di retroazione e di reciproca influenza, ma la genesi e l’evoluzione delle istituzioni non dipendono, direttamente, dal pensiero che le studia⁴³, bensì da un insieme di fattori, contingenti e “materiali”, di natura politica, economica, sociale e anche “culturale” (la stessa riflessione concettuale può, sotto certi aspetti, essere considerata un “fatto”, produttore di altri “fatti”⁴⁴). Restringiamo ora la nostra attenzione al-

⁴² Cfr., almeno, E. ROTELLI, *Una democrazia per gli italiani. Geometrie politiche e costituzionali di fine secolo*, Milano 1993, pp. 5 ss. e E. ROTELLI, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, cit., pp. 520 ss.

⁴³ Cfr. E. ROTELLI, *Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*, cit., p. 8; E. ROTELLI, *Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*, cit., pp. 250-251, e E. ROTELLI, *Modelli non direi: il ruolo del sistema politico*, cit., p. 175.

⁴⁴ E. ROTELLI, *Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*, cit., p. 8.

la storia costituzionale; che cosa intende esattamente Rotelli con tale espressione? Una risposta, lapidaria ma esaustiva, la troviamo nell'introduzione al già citato volume su *Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*, apparso nel 2007. La storia costituzionale è, dunque, «Storia degli atti compiuti e dei comportamenti politici tenuti in relazione a una norma, convenuta o imposta, scritta o non scritta, in tutto in parte, comunque vigente, chiamata Costituzione quando Costituzione comincia a essere chiamata»⁴⁵. Dal che si ricava, fra il resto, che si può (e si deve) fare storia costituzionale anche per i periodi precedenti la nascita di una costituzione in senso formale, antecedenti, cioè, all'approvazione di testi scritti, di carattere organico e di valore giuridico superiore e vincolante. Una formulazione altrettanto sintetica è stata proposta, nel settembre del 2005, in occasione di un seminario interno rivolto ai redattori della rivista «Storia Amministrazione Costituzione». Rotelli, in vista di tale riunione, preparò alcune cartelle in cui, con un linguaggio quanto mai stringato ed essenziale – quasi telegrafico –, proponeva delle “stipulazioni”, suggeriva cioè delle linee-guida, di carattere metodologico, che avrebbero dovuto essere seguite e applicate, quanto meno dai collaboratori della rivista stessa. In tale contesto la storia costituzionale si traduceva in una storia, unitaria e “sinottica”, delle forme di Stato, delle forme di governo e del sistema politico-partitico. Non rientravano invece nel perimetro specifico di tale disciplina, ancorché fossero utili, anzi necessarie e culturalmente legittime, la storia delle costituzioni – o delle leggi costituzionali –, praticata come semplice storia del diritto pubblico positivo; la storia delle dottrine costituzionali, vista come successione diacronica di principi generali, di istituti astratti, di categorie concettuali, di ideologie giuridiche; la storia di statisti, di costituenti, di giuristi, volta a individuare il ruolo determinante esercitato da alcuni uomini – di talento e/o di potere – nella redazione ed approvazione delle leggi fondamentali.

Un ulteriore ambito, significativo per la stessa storia costituzionale, in cui è visibile una speculazione di natura squisitamente metodologica è quello concernente l'idea di “modello” e la sua utilizzazione da parte delle scienze sociali. Tre sono gli elementi principali della “dottrina” che Rotelli professa in proposito⁴⁶. Il modello, per potersi definire tale, deve innanzitutto essere riproducibile, esportabile cioè in contesti, cronologicamente e geograficamente, differen-

⁴⁵ *Ivi*, p. 11.

⁴⁶ Vedi, ad esempio, E. ROTELLI, *Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*, cit., p. 252 e E. ROTELLI, *Modelli non direi: il ruolo del sistema politico*, cit., pp. 173-177.

ziati; non va dunque ascritta a questa categoria generale ogni singola esperienza istituzionale, ogni caso concreto di ordinamento costituzionale. In secondo luogo, la circolazione, ed esportazione, di un determinato modello è tecnicamente possibile solo per la forma di Stato e per quella di governo; mai per quanto attiene a quella sua specifica componente che è rappresentata dal sistema politico. Infine, nel caso in cui si intenda procedere alla comparazione fra modelli, è necessario che tale operazione sia effettuata su materiali omogenei (ad esempio, fra una costituzione attuata ed un'altra costituzione attuata; tra un progetto inattuato e un'altra proposta di riforma mai realizzata⁴⁷), ma, soprattutto, bisogna evitare di raffrontare ciò che è avvenuto “prima” con quello che accaduto “dopo”, mettendo a confronto, ad esempio, il modello americano (che è un *prius*) con quello francese (che è un *posterius*), come se – riprendendo una metafora impiegata dallo stesso Rotelli⁴⁸ – un'opera d'arte avesse valore non in sé, ma solo quale “anticipazione” del lavoro, o meglio del capolavoro, di un artista del futuro.

Conclusionione

Da quanto si è visto nelle pagine precedenti, la produzione storiografica di Rotelli, nel peculiare settore qui esaminato, risulta quanto mai ampia, benché concentrata in questi ultimi anni, e sorretta da una visione metodologica organica e chiaramente esplicitata. Non va peraltro dimenticato che, in tale campo, egli ha profuso il suo impegno scientifico anche dal punto di vista dell'insegnamento universitario e della organizzazione culturale. Non solo ha tenuto a Trento e a Bologna (sia presso la Facoltà di Scienze politiche che di quella di Lettere e Filosofia) numerosi corsi di storia delle istituzioni politiche – che, ovviamente, nella visione di Rotelli, ricomprendono problemi e argomenti tipici della storia costituzionale – ma, dall'anno accademico 2001 sino a oggi, ha pure svolto, a Bologna, un corso specifico di “Storia del costituzionalismo europeo”. In ordine al secondo aspetto, va almeno ricordata la creazione, e successiva direzione, presso l'Isap della citata rivista «Storia Amministrazione Costituzione» che – e lo si deduce anche dal titolo prescelto – ha operato sin dall'inizio una decisiva, e significativa, apertura nei confronti delle tematiche proprie della storia costituzionale.

A questo punto è lecito porsi una domanda finale: qual è l'impatto della produzione scientifica, e della lezione di metodo, di Rotelli sulla storiografia delle istituzioni (specie di quelle costituzionali) e

⁴⁷ E. ROTELLI, *Le Costituzioni di democrazia. Testi 1689-1850*, cit., p. 79.

⁴⁸ E. ROTELLI, *Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*, cit., p. 250.

sulle altre discipline giuridiche e politologiche con le quali si è costantemente misurato? È difficile dare una risposta convincente anche perché siamo in presenza di opere piuttosto recenti e che richiedono del tempo per essere adeguatamente lette e comprese, oerei dire “digerite”, e, se del caso, criticate. In ogni modo, non si può non vedere come l’eco di questi lavori sia stata, al momento, piuttosto scarsa, come se – al di là di un riconoscimento formale, e di “rito”, talvolta sbrigativo e disattento, da parte degli studiosi – il sasso gettato nello stagno della storiografia moderna e contemporanea, e delle altre scienze sociali, abbia provocato solo una lieve e momentanea increspatura sulla superficie dell’acqua. Né fanno ben sperare, in proposito, le recenti tendenze “revisionistiche” che, nel campo parallelo della storia della pubblica amministrazione, hanno contestato la tradizionale visione polemica di Rotelli (e non solo) in merito alla controversa questione dell’accentramento statale e della compressione delle autonomie locali. Un dato è sicuro: da questi lavori non si potrà comunque prescindere ogni volta che, nei prossimi anni, si vorranno approntare, in maniera seria e rigorosa, delle ricerche di storia costituzionale.

Sia consentita, infine, una nota personale e biografica. Per me è stato un vero privilegio, una grande opportunità frequentare Ettore Rotelli e collaborare con lui sul piano scientifico ed organizzativo; da lui ho molto imparato, anche durante conversazioni casuali o incontri estemporanei. Non so se sono riuscito a trarre sempre giovamento da questa vicinanza, a sfruttarla appieno e in modo adeguato, se sono stato capace di comprendere sino in fondo la sua preziosa lezione di metodo. Ma, se così non è stato, ciò è dipeso solo dai miei limiti e dalle mie carenze. Per concludere davvero, voglio esprimere a Rotelli un sincero augurio finale: che, nonostante la messa a riposo da parte dell’Università, possa continuare nei suoi studi e nel suo magistero scientifico e metodologico. Sicuramente avrei preferito che – ove possibile sul piano normativo – alla proposta del pensionamento avesse risposto, come fa il professore del celebre film di Akira Kurosawa rivolgendosi agli allievi, i quali, costantemente, gli chiedono se è pronto e disposto a ritirarsi dall’insegnamento, «madadayo!», cioè, «non ancora, non adesso».