

Introduzione alla sezione monografica

di Elisa Bertolini, Miryam Iacometti

1. – Sono ormai relativamente pochi gli ordinamenti il cui capo di Stato sia un monarca. Proprio per questo motivo, e non a dispetto di esso, ricopre notevole interesse analizzare le cause dell'abolizione di questa forma giuridica, degli eventi, talora drammatici, che l'hanno determinata e delle conseguenze che hanno colpito le ormai ex famiglie regnanti e i loro beni. I saggi che seguono, affrontando la complessità della tematica da diverse angolazioni, dimostrano l'importanza che essa ancora riveste per gli studiosi della comparazione pubblicistica.

La ragione principale risiede nel fatto che i mutamenti della forma di Stato sono esaminati alla luce della storia e, in particolare, della storia costituzionale, discipline imprescindibili per ciascun giuscomparatista. Se, infatti, l'esame della storia, attraverso il suo incessante fluire, è determinante per seguire le trasformazioni qui analizzate, la storia costituzionale è altrettanto indispensabile per una loro attenta valutazione. Non è solo, però, lo studio delle Costituzioni e degli atti giuridici a consentire allo studioso che utilizza il metodo comparato l'analisi dello sviluppo delle forme di Stato. A questo scopo sono significativi anche gli aspetti politici, sociali, economici, culturali e, talora, religiosi dei diversi ordinamenti, come dimostrano i saggi qui raccolti.

La combinazione di questi fattori extra-giuridici con quelli più prettamente giuridici dà origine a una pluralità di transizioni da un regime monarchico a uno repubblicano, così come di restaurazioni monarchiche (e, di nuovo, repubblicane). Pare quasi che si tratti di frammenti di storia più o meno remota di ordinamenti molto differenti tra loro. Li diversifica, in primo luogo, la tipologia della forma monarchica adottata: talora assoluta e di natura teocratica o di tipo costituzionale puro od in lenta evoluzione verso la forma parlamentare, in una continua tensione tra poteri del monarca e ruolo delle Camere parlamentari. Le differenze tra i diversi ordinamenti sono legate anche alla loro collocazione geopolitica o alla natura più o meno traumatica degli eventi che hanno causato l'abolizione della forma monarchica (a fronte dell'unico dato che potrebbe sembrare unificante, quello appunto della sua abolizione). Eppure, i mutamenti dell'organizzazione giuridica offrono insieme a declinazioni differenti, qualche insegnamento comune.

Per ritornare, però, alle loro differenze, basti pensare alla collocazione storica della soppressione della forma monarchica. L'analisi, infatti, non è solo limitata alle monarchie cessate più di recente, nel corso del XX secolo, ma si estende alle transizioni, avvenute tra il XVIII e il XIX secolo. Come è

noto, queste ultime, si caratterizzano per la volontà di creare una nuova società, ma senza che esista chiara contezza dell'assetto statuale con il quale superare l'*Ancien Régime*. Non così nel tardo Ottocento e nel Novecento, periodi nei quali ha predominato, invece, la volontà di realizzare una transizione democratica ovvero di instaurare un regime comunista. François Furet, comparando la Rivoluzione francese con quella bolscevica, ben ha sottolineato questa significativa differenza. L'Ottantanove arrivò improvvisamente, senza essere il frutto del progetto politico di una classe dirigente che, allora, ancora non esisteva; coloro i quali sono riusciti ad abbattere l'*Ancien Régime* intendevano realizzare un nuovo progetto di società, ma non sapevano attraverso quale regime implementarla. Ciò ben spiega la grande instabilità istituzionale conseguente alla Rivoluzione e il continuo susseguirsi, specie in terra francese, di Costituzioni e sistemi politici. Al contrario, la Rivoluzione bolscevica stabilizzò con relativa immediatezza il regime comunista perché promossa da un partito ben preparato all'assunzione e alla gestione del potere, che avrebbe però finito per creare una società assai diversa da quella inizialmente preconizzata.

Si può affermare che le esperienze di transizione, discusse in questa sezione monografica, oscillino tra questi due “paradigmi rivoluzionari”, anche quando la transizione è in realtà ad una nuova monarchia. Sono emblematiche, sotto questo profilo, le abolizioni delle monarchie italiane preunitarie (dal Ducato di Modena e Reggio a quello di Parma e Piacenza, dal Granducato di Toscana allo Stato pontificio e al Regno delle Due Sicilie) che non segnarono il passaggio a una nuova forma di Stato, quanto la “semplice” sostituzione della casa regnante, in un ampio quadro di ristrutturazione, anche territoriale, dello Stato.

A ben vedere, anche il caso francese è ricco non solo di transizioni dalla monarchia alla repubblica, ma anche dalla monarchia a nuove forme monarchiche, dove non è solo il carattere del regime (la Restaurazione, la monarchia liberale, l'impero bonapartista) a variare, ma lo sono, in particolare, le modalità di selezione del Sovrano. Se Luigi XVIII e Carlo X si sono succeduti al trono secondo le classiche regole di discendenza, vigenti nell'*Ancien Régime*, non così hanno fatto Luigi Filippo, che è infatti stato proclamato dalle Camere, né Luigi Napoleone, il Principe-Presidente, con il suo “18 brumaio”. Anche l'esperienza spagnola, seconda solo a quella francese per complessità della sua storia costituzionale, assume un particolare interesse. Le sue numerose Carte fondamentali sono specchio, infatti, di diverse tipologie della forma monarchica, dal liberalismo nascente di Cadice, riduttivo delle prerogative del monarca, sino a regimi caratterizzati dalla maggiore centralità di quest'ultimo e dal ruolo limitato delle *Cortes*. La Spagna ha anche conosciuto, in relativamente rapida successione, una prima transizione effimera dalla forma monarchica a quella repubblicana, una lunga fase di restaurazione monarchica, una dittatura militare e, dopo una nuova repubblica, la quasi quarantennale permanenza al potere di Francisco Franco e, infine, il ritorno, come proclama la vigente Costituzione, alla “forma politica della monarchia parlamentare”.

Anche l'estensione dell'analisi, con riguardo alla collocazione geografica delle esperienze di decadenza della monarchia si profila di grande interesse, dando origine ad un secondo tipo di differenze, quelle legate alla diversità dei valori di cultura e di tradizione. Basti pensare che non solo si

sono esaminate le monarchie cessate ascrivibili alla tradizione europea di *Ancien Régime* – in cui deve essere inserito a pieno titolo, per la sua derivazione lusitana, anche l’Impero del Brasile –, ma anche quelle extra-europee – dall’Africa (l’Etiopia), al Nord Africa (dall’Egitto e Sudan alla Tunisia e alla Libia), al Medio e Vicino Oriente (l’Impero ottomano e persiano), all’Asia (l’Impero russo, diviso tra Europa ed Asia e quello cinese, l’Afghanistan e il Nepal). Si tratta di luoghi in cui la concezione della monarchia, del ruolo del monarca (avente, in alcuni casi, carattere sacrale o di discendenza divina, ma sempre altamente simbolico) e del suo rapporto con il popolo sono diversamente concepiti e interpretati. La differente collocazione geografica di queste esperienze non ha ostato a una certa osmosi ideologica con l’Europa, sì da aver dato origine a una serie di consonanze che hanno caratterizzato il processo di abolizione.

La terza tipologia di caratteristiche distintive è rappresentata dalle modalità con le quali la transizione è avvenuta e dal loro riflesso sulle procedure utilizzate dal regime successore (anche monarchico) nel regolare i rapporti con il regime precedente (con riguardo, in particolare, alla sorte della ex famiglia regnante e alla gestione dei suoi beni). Se alcune transizioni si sono rivelate più complesse di altre, specialmente nel passaggio dalla monarchia alla repubblica – e ancora una volta, la Francia si rivela un caso paradigmatico, così motivando l’ampiezza con la quale le conseguenze delle trasformazioni di regime si sono esaminate – altre si sono risolte senza quasi alcun contenzioso, almeno sotto il profilo ufficiale, in ragione della natura del regime successore – in questo caso il riferimento non può che essere specialmente alle vicende dell’Unione sovietica, delle Repubbliche popolari e della Cina, ma anche della Repubblica islamica d’Iran e dei regimi di Egitto e Libia.

Si tratta di un contenzioso che si articola, prevalentemente, secondo due direttrici: una, riguardante la condizione personale degli ex-regnanti, l’altra, legata, invece, alla loro sfera economica. Quanto al primo aspetto, relativo alla sorte degli appartenenti alla famiglia reale, questo spazia dall’eliminazione fisica (si pensi alla famiglia Romanov), all’abdicazione sancita con atto normativo e all’esilio (particolarmente significativo nel caso austriaco), sino all’abbandono del territorio nazionale con una precipitosa fuga, sia che il divieto di rientrare nel territorio nazionale, se espresso in forma normativa, sia stato poi revocato (come appunto in Austria, Francia o Brasile), sia che questo continui ad essere vigente (come, ad esempio, ancora avviene in Iran). Non mancano, però, significativi sviluppi, con riguardo, soprattutto, al ruolo politico che può essere assegnato agli ex-regnanti o ai loro discendenti nel nuovo regime. Basti pensare a Simeone II di Bulgaria, diventato capo del governo repubblicano dello Stato delle rose tra il 2001 e il 2006 o agli ancor più recenti casi riguardanti la posizione ambigua di Reza Ciro Pahlavi in una eventuale trasformazione della Repubblica islamica dell’Iran, all’atteggiamento anch’esso ambiguo, per differenti motivi, del principe Philip di Serbia o alla possibilità di una restaurazione monarchica in Afghanistan.

Proprio sotto quest’ultimo profilo, non mancano, nei saggi qui raccolti, interessanti esempi di come il ricordo della monarchia sia talora avvolto da un’aura di nostalgia e a come, dunque, la reintroduzione di un Capo dello Stato tendenzialmente neutrale, sia stata ritenuta foriera, a fronte di un

regime instabile o politicamente frammentato, di maggiore unità e integrazione sociale.

Da un punto di vista costituzionale, di particolare rilievo sono poi le limitazioni poste, in genere, alla libertà di circolazione – con il divieto di ingresso – o quelle relative all'esercizio dei diritti politici, specialmente problematiche, con riguardo al loro fondamento giuridico. Le vicende della casa reale degli Asburgo-Lorena e del modello repubblicano "militante" della Repubblica austriaca sono forse il miglior esempio della complessità del bilanciamento tra garanzia dei diritti individuali e protezione della Repubblica.

Il secondo profilo del contenzioso relativo alle transizioni è invece di natura patrimoniale, riguardando la sorte dei beni, mobili e immobili, di proprietà dell'ex famiglia regnante. Si tratta di un aspetto particolarmente delicato delle analisi qui condotte, poiché introduce un ulteriore livello di complessità nell'esame delle relazioni tra vecchio ordinamento dello Stato e nuovo regime, richiedendo particolare attenzione alla distinzione tra beni della Corona, per i quali dovrebbe essere pacifica la trasmissione al regime successore e beni personali della ex-casa reale che, nella gran parte dei casi, sono oggetto di espropriazione o di semplice confisca. Il complesso intreccio riguardante la diversa titolarità dei diritti reali su tali beni, ha fatto sì che, talora, alcuni contenziosi tra il nuovo ordinamento e le ex famiglie regnanti non si siano completamente definiti o, che in altri casi, tali contenziosi siano stati, di quando in quando, riaperti.

In particolare, le ex monarchie europee offrono esempi interessanti di come il passato, sotto questo specifico profilo, non sia definitivamente passato. I recenti ricorsi alla Corte EDU delle ex famiglie regnanti di Bulgaria e Grecia, pur con esiti solo parzialmente favorevoli a queste ultime, ne costituiscono una significativa prova.

Infine, può essere sottolineato un ultimo elemento di differenziazione, di cui sono peculiare esempio gli ordinamenti nordafricani. Si tratta della transizione sia verso la formazione di una nuova monarchia che dalla monarchia alla repubblica in una fase di conclusione dell'esperienza coloniale. Paradigmatico è, sotto questo profilo, il caso della monarchia libica, introdotta solo nel 1951 proprio al termine di un processo di decolonizzazione in un contesto socioculturale che mai si era caratterizzato per forme accentrate del potere e travolta, neppure vent'anni dopo, nel 1969, da Mu'ammar Gheddafi. Ancora più effimera, sempre nel quadro del processo di decolonizzazione, la monarchia tunisina, destinata a durare poco più di un anno.

Anche se non è forse storicamente corretto parlare di fine del colonialismo, in senso stretto, prima della Seconda guerra mondiale, non si può non rilevare come anche le monarchie balcaniche, come già quella greca, si siano originate da un lungo processo di lotta per l'indipendenza dall'egemonia della Sublime Porta.

2. – Se si sono sino ad ora evidenziati i tratti differenziali tra le transizioni monarchiche, non mancano, però, come si è già accennato, anche caratteristiche comuni, se non certo a tutte le esperienze esaminate, almeno a gruppi di queste.

Basti pensare, ad uno degli eventi più traumatici, un fattore che spesso accelera la caduta del regime: la sconfitta bellica che travolge Sovrani, adusi ad esercitare il potere in modo autocratico in forme di monarchia costituzionale pura, che non accettano o si adeguano troppo tardi alle riforme rese necessarie dal mutare dei tempi e il cui comportamento è causa della perdita di fiducia dei loro popoli, come sembra evidente nei casi dell'Impero austro-ungarico e del II Reich tedesco a seguito della sconfitta nella Prima guerra mondiale. Operazioni belliche sanguinose ed onerose sotto il profilo economico o sconfitte in guerra hanno favorito la caduta delle monarchie anche in altri scenari geografici e in diverse epoche storiche: basti pensare alla belligeranza del Brasile contro il Paraguay tra il 1864 ed il 1870, che ha iniziato ad incrinare il rapporto tra l'Imperatore e la popolazione; alla posizione interventista del Sovrano spagnolo in Marocco e alla perdita del territorio coloniale nel 1921; alla sconfitta dell'Egitto nella guerra arabo-israeliana del 1948, che ha causato lo sfavore dell'esercito nei confronti del Sovrano.

Ad indurre la trasformazione della forma di Stato sono spesso anche la tensione e la eccessiva disuguaglianza tra le diverse classi sociali, con il venire meno dell'aristocrazia e la perdita, da parte del potere monarchico, del sostegno di alcune di queste classi, come ad esempio è avvenuto, con riguardo a quelle borghese e industriale, per l'Impero tedesco. Né si possono dimenticare il carattere autocratico, l'arretratezza e le profonde disuguaglianze economico-sociali tra le classi, il forte desiderio di uguaglianza e di modernizzazione sotto il profilo giuridico che hanno travolto l'Impero russo. Diversi strati sociali, come quello dei contadini e la classe dei proprietari terrieri, che era sostegno della monarchia iraniana, entrambi scontentati dalla riforma agraria e, insieme, la riduzione del significativo ruolo del clero sciita furono tra le cause della caduta dello Scià.

In talune altre esperienze a questi fattori si è aggiunto l'emergere dell'esercito che si proponeva di innovare l'ordinamento in crisi. In tal modo può essere, ad esempio, interpretata la caduta nel 1889 dell'Impero del Brasile, dovuta al venir meno del sostegno della classe imprenditoriale, a fronte della abolizione della schiavitù su cui si reggeva l'economia del Paese e della perdita del favore del clero con la conseguente presa di potere dell'esercito.

Sempre l'esercito (o sue porzioni più o meno grandi), talora guidato da capi carismatici divenuti poi leader politici, è chiave di volta della trasformazione della forma di Stato. Questo è avvenuto nel 1910 con la destituzione del Re del Portogallo; con l'eclissi negli anni venti dello stesso secolo dell'Impero ottomano e la nascita dell'ordinamento turco dovuta ad Atatürk; per la decadenza della monarchia egiziana, sconvolta dal colpo di Stato degli Ufficiali Liberi nel 1952; per quella, assai più fragile e compromissoria, instauratasi in Libia, grazie a un gruppo di giovani ufficiali, guidati da Gheddafi nel 1969. Tuttavia, alla caduta della monarchia, sostituita da elementi dell'esercito, non sempre succede un regime democratico, come è esempio evidente il caso della Grecia, con l'involuzione autocratica del governo dei colonnelli, tra il 1967 ed il 1974. In taluni altri casi una dittatura militare convive con il regime di un monarca che ne viene considerato il complice come, ad esempio, è avvenuto con l'autocrazia imposta da Miguel Primo de Rivera alla Spagna tra il 1923 ed il 1930.

Non vanno inoltre dimenticati, sia nei processi di instaurazione delle monarchie (ad esempio in Grecia o in Libia) come nel favorirne la caduta, i fattori geopolitici e le profonde ingerenze delle potenze straniere, specie di quelle inglese, francese e statunitense (come è evidente nella transizione alla repubblica, dopo la Prima guerra mondiale, nei casi austriaco e tedesco). Tuttavia, le influenze geopolitiche hanno profondamente influenzato (o tentato di influenzare) la nascita e il perdurare dei regimi sia in tempi di colonialismo, che in contesti di decolonizzazione. Talora è invece la connivenza del monarca con la potenza colonizzatrice a favorirne la caduta, a fronte di movimenti nazionalisti, guidati da leader significativi, come nei casi dell'Egitto con Nasser e della Tunisia con Bourghiba.

La trasformazione della forma di Stato monarchica e l'instaurazione della repubblica è poi in alcuni casi democraticamente sancita grazie allo strumento del referendum istituzionale, utilizzato in molti ordinamenti anche in tempi a noi vicini: dalla Bulgaria nel 1946 alla Grecia nel 1973, sino all'Iran nel 1979 e, tra i più recenti, dall'Albania nel 1997 al Brasile nel 1998. In quest'ultimo caso, addirittura, il corpo elettorale si è espresso sulla forma giuridica dello Stato dopo quasi cento anni dalla caduta dell'Impero, a dimostrazione che il passare del tempo non solo può conciliare molti contrasti che sembravano insanabili, ma che si possono riproporre forme di Stato considerate obsolete, in un continuo "correre" e "ricorrere" della Storia.

Elisa Bertolini

Dip.to di Studi giuridici "A. Saffa"

Università Bocconi

elisa.bertolini@unibocconi.it

Miryam Iacometti

Dip. di Diritto pubblico italiano e
sovrnazionale

Università degli Studi di Milano

miryam.iacometti@unimi.it