

Capitolo Primo

Lo Statuto Albertino, legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della monarchia

SOMMARIO: 1. Lo Statuto come Costituzione ottriata e la discussione sui «modelli». – 2. La forma di Stato, la forma di governo e le «costituzioni» dell'Italia liberale. – 3. Il «Re Costituzionale», la prerogativa regia e il sistema parlamentare. – 4. La prerogativa regia: la nomina e la revoca dei ministri. – 5. Il comando delle forze armate e le relazioni internazionali. – 6. Convocazione delle camere, «discorso della corona», proroga e chiusura delle sessioni, scioglimento della camera dei deputati. – 7. Gli istituti della difficile evoluzione parlamentare: il governo. – 8. Il parlamento ed il suo rapporto con il governo. – 9. Le trasformazioni del sistema delle fonti in epoca statutaria: la disciplina degli atti normativi del governo. – 10. Il parlamento: il bicameralismo. Il problema del senato. – 11. L'avvento del regime fascista: la legge 24 dicembre 1925, n. 2263. – 12. *Segue*: i poteri normativi del governo nella legge 31 gennaio 1926, n. 100. – 13. Lo sviluppo della forma di governo dopo le «leggi fascistissime» del 1925-'26.

1. *Lo Statuto come Costituzione ottriata e la discussione sui «modelli»*

È consuetudine, metodologicamente giustificata, che ogni analisi, breve o più approfondita, sulla forma di governo nel periodo di vigenza dello Statuto, inizi con una riflessione sulle modalità della sua adozione.

Lo Statuto albertino entrò in vigore il 4 marzo del 1848 «di nostra certa scienza, Regia autorità», come si esprime, nel preambolo, il re Carlo Alberto: utilizzando, anche se per l'ultima volta, «l'antica formula dei governi assoluti» (E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922).

Tuttavia, come per smentire interpretazioni troppo radicali della ampiezza della «concessione» regia della Costituzione piemontese, nel testo dello stesso preambolo appare il richiamo al «parere del nostro consiglio»: ovvero, all'intervento, nella realtà determinante, dei sette ministri del re, durante i tumultuosi avvenimenti del febbraio, provocati dalla notizia della promulgazione a Napoli, il 12 di quel mese, della Costituzione di Ferdinando di Borbone, esemplata su quella francese del 1830.

La preziosa testimonianza dei verbali del «consiglio di conferenza», pubblicati nel 1898 e commentati, fra i primi, da F. Racioppi e I. Brunelli

(in *Commento allo Statuto*, Torino, Utet, 1909) e da Crosa (E. CROSA, *La concessione dello Statuto: Carlo Alberto e il ministro Borelli «redattore» dello statuto*, Torino, Istituto giuridico della regia Università, 1936), consente di ritenere che l'iniziativa politica dei ministri (ed, in particolare del ministro dell'interno Borelli, che era, in realtà, il primo dei ministri) fu del tutto determinante: sia nel convincere il re che la concessione di una Costituzione era inevitabile, sia nella formazione del testo del nuovo Statuto.

Nella decisiva riunione del 3 febbraio, Borelli, dopo essersi richiamato alla superiore virtù di quel regime assolutista-moderato al quale egli e gli altri ministri sentivano di appartenere, fece presente che la domanda «per una forma rappresentativa di governo» era ormai così forte, che solo una risposta positiva avrebbe potuto «evitare una crisi». Per rendere più chiaro il suo pensiero, e parlando a nome di tutti i ministri, dei quali egli era, nei fatti, il *primus inter pares*, Borelli concludeva, poco dopo, che, se questo avviso non fosse stato seguito, i ministri avrebbero visto «con il più vivo dolore, la necessità di pregare il Re di scegliersi altri consiglieri».

Questo passo è illuminante perché dimostra che l'evoluzione della forma di governo pre-statutaria aveva condotto, nel Regno di Sardegna, ad un sistema di responsabilità ministeriale per la quale i ministri già sentivano il dovere politico-costituzionale di «coprire la corona», sostanzialmente inabilitata a governare da sola, indipendentemente o contro il parere del suo governo.

Al di là delle note discussioni sul carattere e sulle opinioni di Carlo Alberto, sembra emergere, allora, in primo piano, l'importanza, anche in questa fase, di quella classe dirigente piemontese che, fondamentalmente omogenea, seppe governare il passaggio pacifico da un regime formalmente assoluto ad un altro più vicino alle richieste dell'opinione pubblica.

È in questa prospettiva che appare, allora, importante anche il «Proclama» dell'8 febbraio: anzitutto (e rispetto alla procedura di adozione dello Statuto) la pubblicazione del proclama veniva incontro alle pressanti richieste del movimento liberale attraverso l'offerta a questo di una sorta di patto, per il quale il «consiglio di conferenza», che risulta aver anche materialmente redatto il documento, garantiva i principi fondamentali che avrebbero ispirato la nuova Costituzione, mentre i liberali rinunciavano alla mobilitazione della piazza.

Da questo punto di vista, si attenuano, allora, anche senza scomparire del tutto, le critiche che sono state rivolte allo Statuto come «testo dinastico», arretrato, anche rispetto alla sua procedura di adozione, rispetto alla Costituzione francese del 1830 ed a quella belga del 1831 (U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 373 ss.). Le carte del «consiglio di conferenza» sembrano dimostrare, infatti, l'esistenza di canali di comunicazione molto attivi ed efficienti fra il nucleo di ministri che preparò e redasse la riforma statutaria e quei gruppi dirigenti liberali (D'Azeglio, Cavour) che furono poi, non a caso, chiamati

dallo stesso Borelli a partecipare alla redazione delle prime, e fondamentali, leggi attuative dello Statuto: quella sulla stampa e quella elettorale.

La perpetuità e l'irrevocabilità della Costituzione piemontese debbono, allora, essere lette nel contesto di questo passaggio. Anche prima della concessione dello Statuto, la monarchia sabauda poteva governare solo attraverso ministri che si assumevano la responsabilità degli atti di governo e, dunque, la concessione di una Costituzione liberale fu imposta dai gruppi dirigenti liberali a Carlo Alberto, a pena della retrocessione (storicamente impensabile) del Regno di Sardegna in una situazione giuridico-politica paragonabile a quella degli inizi del secolo. La minaccia di dimissioni del consiglio dei ministri avrebbe, infatti, obbligato il re a nominare ministri gli esponenti degli isolati e screditati gruppi reazionari.

Una sorta di «rivoluzione liberale» fu, dunque, presente nel processo di adozione dello Statuto ed il regime monarchico-costituzionale rappresentativo, che alla fine caratterizzò la carta piemontese, fu, anche senza Assemblea costituente, il contenuto minimo di un patto politico esplicitamente stretto fra la corona e tutto il movimento liberale, al di là delle differenziazioni in esso presenti.

In questo senso vanno, dunque lette le interpretazioni sulla «irrevocabilità» dello Statuto molto frequenti nei testi di diritto costituzionale del secolo scorso e degli inizi del nostro.

Significativamente, Arcoleo (G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, Milano, Mondadori, 1935, pp. 164 ss.) contrappone il «valore ristretto» delle costituzioni di Prussia (1850) e d'Austria (1867), vere «concessioni della corona», alla limitazione dei poteri regi che è nello Statuto.

Il processo attraverso il quale lo Statuto era stato concesso escludeva, anzitutto, che rimanesse nei poteri politici e giuridici del re la revoca pura e semplice dello Statuto. Dal punto di vista politico, in primo luogo, per l'esistenza del già sottolineato «patto», rafforzato, secondo alcuni, successivamente, dai plebisciti; tutti promossi dai governi provvisori per chiedere l'annessione alla monarchia o al re costituzionale. Dal punto di vista giuridico, in secondo luogo, perché la corona aveva già esaurito, con la promulgazione dello Statuto, l'originario potere costituente, attribuendo l'esercizio di tutti i poteri dello Stato ad organi e procedure «costituiti»: modificabili, perciò, solo nei modi ivi costituzionalmente previsti.

In realtà, dunque, il problema della irrevocabilità dello Statuto si poneva soltanto in relazione alle modalità di esercizio di quei poteri che la Costituzione piemontese attribuiva al re, sia come detentore del potere esecutivo (art. 5), sia come «compartecipe» all'esercizio degli altri poteri.

In effetti, come sarà meglio chiarito approfondendo lo sviluppo della forma di governo statutaria, la corona fu attenta, fino al fascismo, a non annullare del tutto, attraverso «ritorni all'indietro» (F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento*, cit.), i limiti fondamentali alle prerogative regie garantiti dallo Statuto: e ciò anche nei momenti più drammatici della storia na-

zionale. In un contesto storico molto diverso, Bismarck avrebbe controfirmato nel 1882 la celebre ordinanza del re di Prussia al suo governo, nella quale il sovrano interpretava la esistenza, secondo Costituzione, di ministri responsabili, riaffermando «il diritto costituzionale mio e dei miei successori di dirigere personalmente la politica del mio governo» e si riferiva agli atti del governo come ad atti propri della corona, dotati del «carattere di Reali Risoluzioni indipendenti».

La discussione sulla irrevocabilità e sulla perpetuità dello Statuto ha, quindi, un senso, da un punto di vista giuridico e politico, solo se ci si riferisce alle possibili interpretazioni dei poteri della corona da parte dello stesso re; dato che uno dei non minori problemi della forma di governo statutaria fu, appunto, quello dell'ampiezza interpretativa consentita dalle norme che riguardavano le «reali prerogative».

Su questi punti, come si dirà, le divergenze furono ampie e costanti; diversa fu la prassi dei diversi sovrani e dei governi e mancò, come fu rilevato da quasi tutti i costituzionalisti, quel ruolo fondamentale dell'interpretazione per via di consuetudine che era stato, invece, determinante nella progressiva limitazione dei poteri della corona britannica.

È vero, tuttavia, che il tema dell'irrevocabilità-perpetuità dello Statuto ha assunto, durante il periodo della sua vigenza, anche un altro significato. Come è noto, la Costituzione del Regno di Sardegna fu, da subito, qualificata come Costituzione flessibile, in quanto in essa non erano previsti né procedimenti aggravati di revisione costituzionale (come, ad esempio, non solo nella lontana Costituzione degli Stati Uniti, ma nella vicinissima Costituzione belga del 1831), né si prevedeva uno speciale organo dotato del potere di revisione, né, infine, organi ai quali fosse attribuito un potere specifico di controllo di costituzionalità degli atti (sul punto, per tutti, M. FIORAVANTI, *Costituzione e legge fondamentale*, in *Dir. pubbl.*, 2006, pp. 467 ss.; R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2007, pp. 11 ss.). Dopo l'emanazione dello Statuto fu concordemente ritenuto che il re, avendo conferito al parlamento la potestà legislativa, avesse del tutto perduto non solo il potere di revoca, ma anche quello di revisione della Costituzione. Il parlamento, si intende anche attraverso la partecipazione del re alla funzione legislativa con la sanzione delle leggi, rimaneva, dunque, il solo organo abilitato alle modifiche costituzionali; esso poteva essere qualificato «Costituente perpetua», in base al principio cardine di tutto il sistema liberale: quello dell'«onnipotenza parlamentare» (F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento*, cit., I, pp. 191 ss.; per una radicale negazione di questa tradizionale impostazione ed a favore della tesi secondo la quale lo Statuto fu concepito come assolutamente rigido e quindi imm modificabile, cfr. le importanti, anche se non del tutto convincenti, argomentazioni di A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, Padova, Cedam, 1996, partic. pp. 70 ss.).

In effetti, proprio gli stretti rapporti che legano questa concezione assolutista del potere legislativo alle idee di rappresentanza politica basate sulla

capacità (e quindi sul censo) spiegano l'abbandono delle prospettive di convocazione di un'Assemblea costituente che, convocata «col mezzo del suffragio universale», avrebbe dovuto discutere e stabilire «le basi e le forme di una nuova monarchia costituzionale, con la dinastia dei Savoia», secondo quanto disponeva l'articolo unico della legge 11 luglio 1848, n. 747.

I drammatici eventi del 1848-49 (che si conclusero con la disfatta di Novara e l'abdicazione di Carlo Alberto) causarono, invece, ripetute dimissioni di governi, e profondi ed insanabili contrasti fra la camera e la corona per la conduzione, da parte di questa, della guerra, dell'armistizio e della pace con l'Austria. Come si vedrà esaminando i problemi della forma di governo, quegli avvenimenti, e soprattutto i due scioglimenti anticipati del 1849 deliberati da Vittorio Emanuele II, furono destinati ad influenzare profondamente le istituzioni italiane. Per quanto riguarda l'Assemblea costituente, la definitiva sconfitta della maggioranza democratica nel parlamento subalpino e l'affermazione dei moderati non potevano che portare al suo definitivo abbandono.

Anche dopo la ripresa dell'iniziativa politico-militare per l'unificazione nazionale sembrò più coerente con il principio del parlamento «Costituente perpetua» procedere, come ricordato, attraverso i plebisciti e la rapida integrazione nel parlamento subalpino delle popolazioni «annesse»; integrazione che avveniva, ovviamente, in base a quel criterio di capacità-rappresentanza politica che fu la *Grundnorm* delle istituzioni della destra storica (G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1970, p. 79).

La flessibilità consentì dunque nella prassi, sia modifiche alla carta statutaria con legge ordinaria, sia una sua eventuale integrazione su base consuetudinaria, sia, infine, «la possibilità di una sua interpretazione in modo difforme dallo stretto rigore delle norme originarie» (C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 49).

Secondo alcuni, questa concezione e questa prassi della flessibilità, permisero «il pacifico adattamento dello Statuto albertino da un paese modesto, com'era il Piemonte, ad uno Stato ampio qual'è il Regno d'Italia» (F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento*, cit., I, p. 193; ma nello stesso senso, Arcoleo, Palma, Arangio-Ruiz; sul problema della continuità o meno tra il Regno di Sardegna e il Regno d'Italia e sul connesso problema della novazione dello Statuto dopo i plebisciti, cfr., da ultimo, M. DOGLIANI, *Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti*, in *Dir. pubbl.*, 2010, pp. 509 ss.).

Secondo altri, invece, l'idea liberale della flessibilità avrebbe condotto ad un esito paradossale, perché l'onnipotenza parlamentare sarebbe stata utilizzata non nel senso della revisione esplicita dello Statuto, ma per variarlo, attraverso riforme legislative indirette, «per lo più in senso retrivo o involutivo (impedendo) una pacifica evoluzione verso la democrazia» (U. ALLEGRETTI, *Profilo*, cit., p. 407).

A dire il vero, al problema della flessibilità dello Statuto, visto in questa prospettiva, sembra che possano darsi due risposte diverse.

Anzitutto, il fatto che la Costituzione sardo-piemontese fosse, come fonte del diritto, una legge ordinaria del tutto parificabile, in quanto alla sua forza, a tutte le altre leggi ordinarie successive, contribuì indubbiamente a molte delle «degenerazioni del parlamentarismo», secondo l'espressione usata nell'o.d.g. Perassi, che fu posto, come si vedrà, dall'Assemblea costituente alla base della costruzione della forma di governo repubblicana.

Tuttavia, non occorre, certo, arrivare all'epoca del post-fascismo per incontrare valutazioni anche radicalmente critiche della flessibilità statutaria. Nel più volte citato «Commento allo Statuto del Regno» di Racioppi e Brunelli, pubblicato nel 1909, si può leggere, ad esempio, un'acuta analisi di questo problema nelle considerazioni che deprecano una Costituzione così debole da essere posta «alla quotidiana disposizione del legislativo» e, cosa ancora più grave, nelle mani dei governi, visti «dalla maggioranza della camera "onnipotente"» come «il suo comitato esecutivo», cosicché «anche l'Esecutivo diviene insensibile ai propri limiti ed usurpa in pratica l'onnipotenza del parlamento» (F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento*, cit., I, rispettivamente pp. 196 e 197).

Da questo punto di vista, sembra, dunque, che si possa registrare una sostanziale concordia delle analisi sul fatto che le già deboli garanzie statutarie divennero ancora più evanescenti attraverso le norme restrittive delle libertà civili e politiche introdotte da maggioranze occasionali o, per decreto, dai governi in situazioni definite «eccezionali», spesso con il parlamento chiuso per proroga o scioglimento. Tutto questo si ripeté regolarmente fino al fascismo quando, come si dirà, la flessibilità statutaria servì ad instaurare un compiuto regime totalitario nel segno di una pretesa continuità della forma di governo.

È anche vero, però, che da parte di scrittori liberali sono stati rilevati, almeno fino al fascismo, anche i vantaggi della «Costituzione flessibile».

Nel periodo delle annessioni e della unificazione amministrativa, la flessibilità avrebbe, anzitutto, consentito di superare le difficoltà di impianto di un ordinamento unitario, che sarebbero risultate altrimenti insormontabili (in questo senso, M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, ora in S. CASSESE, a cura di, *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1974, pp. 276-277; da ultimo Giuseppe VOLPE, *L'Italia (1861-1915)*, Torino, Giappichelli, 2009).

In effetti, si può ritenere utopistica l'idea della convocazione di un'Assemblea costituente per decidere, al momento della formazione dell'unità nazionale, dell'ordinamento del Regno. Troppo diverse apparivano, infatti, le condizioni politico-sociali degli Stati annessi; mentre, d'altra parte, i tempi molto rapidi dell'unificazione, almeno fra il 1859 e il 1866, difficilmente avrebbero consentito (anche per i condizionamenti internazionali dell'unità) le dilazioni e gli incerti esiti di una Costituente.

Se si accetta questa impostazione del problema, occorre almeno prendere atto anche delle modificazioni introdotte in positivo nell'ordinamento statutario, ovviamente fino al fascismo, grazie alla sua flessibilità: da quelle più remote, come il progressivo superamento dell'art. 1 sulla «sola Religione dello Stato» ed i rapporti fra Stato e Chiesa, alle norme riguardanti le funzioni del parlamento (ad esempio in materia di poteri di inchiesta) fino al notevole allargamento delle libertà di riunione e di associazione dell'epoca giolittiana.

È però altrettanto vero che la flessibilità statutaria non poté impedire «ritorni all'indietro» che a più riprese si manifestarono, in particolare con riferimento alla tutela dei diritti di libertà (si pensi, solo per citare un esempio, alla legislazione di fine secolo alla quale si accennerà nel par. 2).

La questione principale è, però, un'altra e, tutto sommato, più complessa.

Occorre chiedersi, infatti, quale sarebbe stata l'evoluzione della stessa forma di governo statutaria se la Costituzione sardo-piemontese fosse stata rigida come quella belga del 1831, in relazione alla discussione sui principi giuridici in base ai quali il fondamentale art. 67, riguardante la responsabilità dei ministri di fronte al re, poté evolversi in una norma in grado di instaurare una forma di governo di tipo parlamentare.

Come è noto, la risposta tradizionale, e più diffusa, al problema delle modalità del passaggio dal governo costituzionale a quello (come vedremo, solo tendenzialmente) parlamentare ha individuato nella consuetudine la fonte del diritto in base alla quale si sarebbe operata la «trasformazione» dell'art. 67 dello Statuto. Questa tesi si scontra, però, contro due obiezioni difficilmente superabili: per la prima, la consuetudine non avrebbe potuto operare contro quelle norme statutarie (artt. 5, 65) che attribuivano esplicitamente al re la titolarità del potere esecutivo; per la seconda, l'instaurazione della responsabilità ministeriale di fronte al parlamento si sarebbe instaurata così sollecitamente da escludere il requisito della costante ripetizione di un comportamento nel tempo, che è carattere ineliminabile della consuetudine stessa.

In conseguenza, l'opinione oggi più accreditata tende a far risalire l'instaurazione della responsabilità parlamentare all'istituto della convenzione (esemplato su quello britannico delle *conventions of the Constitution*); convenzione che avrebbe riguardato i rapporti instauratisi fra tre organi costituzionali: il re, il governo ed il parlamento.

In realtà, la nascita di convenzioni in senso parlamentare non fu, però, in grado di modificare la lettera statutaria sulla responsabilità governativa: il che spiega le divergenti interpretazioni della prerogativa regia da parte dei costituzionalisti dell'800 ed i frequenti appelli per un «ritorno allo Statuto» da parte dei politici.

Infatti, la dottrina della convenzione (proposta da G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 13 ss.) si attaglia bene al

solo rapporto fra parlamento e governo, che si instaurò in concreto, e per mutuo consenso, fino dal 1848, come testimoniano dibattiti parlamentari e dichiarazioni di governi.

Più difficile risulta, invece, provare l'esistenza di una simile convenzione sul fronte dei rapporti fra la corona ed i governi, stante la tradizionale riservatezza dei rapporti fra questi due organi costituzionali. Da questo punto di vista, allora, si spiega, come si vedrà, il perdurare di equivoci, di tensioni, di veri e propri «ritorni all'indietro», anche se i «governi del re» cercarono di irrigidire alcune di quelle convenzioni con la corona attraverso quel controverso corpo di norme che, da D'Azeglio in poi, ebbe ad oggetto l'organo costituzionale governo.

È evidente, comunque, che questo difficile cammino ebbe alla base il principio della flessibilità statutaria, in assenza della quale la forma di governo sarebbe stata destinata a rimanere legata ai principi della monarchia costituzionale.

2. La forma di Stato, la forma di governo e le «costituzioni» dell'Italia liberale

Il tema della flessibilità dello Statuto albertino è strettamente legato ad un'altra questione, che non sembra priva di rilievo sia in sede giuridica che in sede storica.

È noto che M.S. Giannini propose, nel suo già citato studio degli inizi degli anni '60, di rileggere la storia dello Stato italiano degli ultimi cento anni, suddividendo la Costituzione liberale (considerata, tradizionalmente, continuativamente in vigore dal 1848 fino all'affermazione del regime fascista nel 1925) in due distinte costituzioni. La prima, liberale secondo lo Statuto ma «oligarchica» secondo la legge elettorale (e la conseguente attribuzione dei diritti politici), perché in essa «il ceto degli abbienti è l'unico detentore del potere» o, più precisamente, del potere di governo. La seconda, tendenzialmente «democratica», caratterizzata dall'introduzione del suffragio universale, dalla «presenza in parlamento dei rappresentanti di altri ceti e di tutte le classi» e dalla emersione, nella sfera pubblica, di nuovi interessi, di nuovi indirizzi politici dello Stato. In definitiva, dunque, in base a questa ricostruzione, si sarebbero succedute nella storia dell'Italia unita (ed a parte quelle «provvisorie») quattro costituzioni: le due dell'epoca liberale, quella fascista e quella repubblicana.

È evidente, anzitutto, che un problema interpretativo di questo tipo si può porre solo nell'ambito di vigenza di una Costituzione flessibile. Lo Statuto come Costituzione fu integrato, infatti, da una pluralità di leggi ordinarie che possono essere considerate oggettivamente attinenti alla materia costituzionale (da quelle elettorali a quelle sulla libertà di riunione e di associazione; da quelle sulle amministrazioni locali a quelle sulla

amministrazione centrale): cosicché rimane apertissimo il giudizio sul risultato complessivo di tali integrazioni nei diversi momenti della storia statutaria.

Il suggerimento ricostruttivo di Giannini sembra importante, tuttavia, soprattutto da un altro punto di vista. Giudicare una stessa Costituzione scritta, oligarchica o democratica in base all'effettivo godimento da parte di tutti i cittadini (in questa prospettiva solo quelli di sesso maschile) dei diritti politici, sottolinea che è fuorviante qualsiasi ricostruzione della forma di governo che tenda a prescindere dalla qualificazione della corrispondente forma di Stato.

Riferirsi alla forma di Stato significa, però, prendere in considerazione non soltanto l'estensione dei diritti politici attribuiti ai cittadini, ma il complesso di tutti i diritti di libertà che sono riconosciuti dallo Stato. Significativamente, commentando l'art. 24 dello Statuto, dedicato al principio di eguaglianza, Racioppi e Brunelli scrivevano nel 1909: «La parola libertà implica veramente l'affermazione di una legge di tendenza, cui vogliamo che lo Stato s'ispiri nel segnare con le leggi gli indispensabili limiti delle varie attività private di fronte ai vari interessi pubblici [...] lo Stato non deve concedere al governo se non quel tanto ch'è strettamente necessario alla salvaguardia dei generali interessi» (F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento*, cit., II, p. 10).

La qualificazione della forma di Stato dipende, allora, dal risultato dell'equilibrio che è, in concreto, stabilito dai poteri politici fra la libertà dei singoli e dei gruppi e gli interessi generali intesi come limite ai diritti fondamentali. Da questo punto di vista, la distinzione fra una Costituzione liberale-oligarchica ed una liberale-democratica può essere compiuta a condizione di non limitarsi ad esaminare le leggi elettorali ed al diritto di voto, ma di estendere l'esame anche a tutte le libertà che costituiscono «garanzie della partecipazione dell'individuo alla vita politica della comunità» (P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 13 ss.), e, quindi, al «bilanciamento» effettivo fra le fondamentali libertà (quella di manifestazione del pensiero e di stampa; quella religiosa; quella di riunione; quella di associazione) ed i limiti che furono loro posti dalle leggi o direttamente dal potere esecutivo.

In questa prospettiva più complessa, appare difficile assegnare alla legge elettorale (ed alla questione, certamente cruciale, dell'allargamento del diritto di voto) un ruolo assolutamente qualificante del *nomen* e del contenuto delle costituzioni liberali. Al contrario, si può osservare che l'allargamento del corpo elettorale che si ebbe nel 1882 non condusse certo ad un diretto allargamento dell'esercizio delle altre libertà fondamentali. È vero, infatti, che nel 1889 il governo Crispi approvò con decreto legislativo delegato il nuovo codice penale, elaborato da Zanardelli, che è concordemente definito, in contrapposizione ai precedenti, un codice di ispirazione realmente liberale in molte sue parti. Non si deve dimenticare, tuttavia,

l'ambiguità con la quale quel codice regolava alcuni fondamentali diritti (alcuni non riconosciuti, come lo sciopero; altri apparentemente garantiti, come la libertà di associazione, che rimaneva, però, affidata al possibile intervento repressivo del governo, quando si svolgesse «in modo pericoloso per la pubblica tranquillità»).

D'altra parte, come è stato rilevato da chi si è occupato in sede storica delle libertà fondamentali, è indubitabile che queste, nello Stato liberale, risultarono molto più soggette ai testi unici di pubblica sicurezza o ai ricorrenti «stati d'assedio» che ai principi dello Statuto e dei codici penali. Da questo punto di vista, allora, e continuando a parlare dell'ultimo decennio del secolo, così importante nella definizione di questi problemi, la dichiarazione dello stato d'assedio in Sicilia del 1890; l'approvazione del T.U. di P.S. Crispino del 1893 (che prevedeva la facoltà di assegnare al domicilio coatto anche coloro che avessero manifestato anche il semplice proposito «di commettere vie di fatto contro gli ordinamenti sociali»); le norme più restrittive sulla apologia di reati commessi a mezzo della stampa, consentirono l'ultima crociata repressiva di Crispi, con lo scioglimento dei circoli socialisti e l'assegnazione al confino «dei pochi deputati» di quel partito (G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, rist., Napoli, Jovene, 1985, p. 514).

La «svolta autoritaria di fine secolo» di Pelloux, con i disegni di legge presentati alla camera il 4 febbraio 1899, risulta, dunque, espressione di uno storico contrasto, da sempre esistente nella classe dirigente liberale, e riguardante, appunto, l'interpretazione della forma di Stato introdotta in Italia attraverso lo Statuto. È vero, infatti, che la bandiera dell'interpretazione garantista dello Statuto era già stata assunta da Turati nel 1896 (G. PERTICONE, *Il regime parlamentare*, cit., p. 132); tuttavia, il successo dell'ostruzionismo parlamentare contro i disegni di legge, prima, e, poi, la forte mobilitazione contro i decreti legge di Pelloux furono dovuti alla convergenza di socialisti e radicali con quei «liberali di sinistra» (principalmente, Zanardelli e Giolitti) che avevano, da sempre, proposto in sede politica, prima che teorica, la conciliabilità di una lettura espansiva delle libertà fondamentali con la difesa degli interessi generali, quali l'ordine pubblico e la pace sociale.

Sarebbe, però, fuorviante concludere, in base a questi motivi, che un'idea «tendenzialmente democratica» dello Statuto si sia definitivamente affermata dopo il governo Zanardelli e, poi, con il terzo e il quarto governo Giolitti. Anzitutto, la legge sul suffragio «quasi universale» del 1912 non fu seguita da riforme legislative in materia di libertà, cosicché sciopero, associazione, riunione rimasero quasi «libertà di fatto», affidate alla discrezionalità del potere esecutivo (U. ALLEGRETTI, *Profilo*, cit., pp. 416 ss.).

Tuttavia, se così è, occorrerebbe, allora, ripensare alle troppo strette correlazioni che sono state stabilite, per questo periodo storico, fra l'allargamento del suffragio, la partecipazione popolare al governo dello Sta-

to e l'*output* in termini di definitivo consolidamento della democrazia. Anche se il tema non riguarda l'oggetto di questo scritto, si può pensare che con «quella legge, non richiesta, anzi considerata con diffidenza dai partiti (potenzialmente) di massa» (G. PERTICONE, *Il regime parlamentare*, cit., p. 209), «definitivamente si rinunciò a ogni proposito o speranza di un processo educativo che potesse, se non precedere, almeno accompagnare l'allargamento della base elettorale» (G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, ristampa, Firenze, Nuova Guaraldi, 1983, p. 231).

In definitiva, se è vero che l'allargamento del suffragio portò i partiti politici «ad organizzarsi o a costituirsi come partiti organizzati» (M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, cit.), bisogna, però, riconoscere che questo fatto rimase privo di stabili conseguenze sul piano della forma di governo, come sarà dimostrato, allo scoppio della guerra europea, dai rapporti del ministero Salandra con il parlamento e con la corona. Questo punto sarà preso in esame più avanti, a proposito dei più generali problemi della forma di governo.

Per quanto riguarda la forma di Stato, non si può fare a meno di concludere che il «processo educativo», che avrebbe dovuto accompagnare le riforme elettorali, avvenne, poi, attraverso tre anni di guerra sanguinosa, ma con modalità tali da condurre, dopo il suffragio davvero universale (maschile) e la proporzionale del 1919, direttamente al fascismo.

3. *Il «Re Costituzionale», la prerogativa regia e il sistema parlamentare*

Nella sua preziosa monografia «La concessione dello Statuto» (1935), Emilio Crosa concludeva il suo acuto giudizio sul fondamentale contributo di Giacinto Borelli alla determinazione statutaria, lodando l'abilità con la quale il ministro degli interni di Carlo Alberto aveva saputo conciliare il nuovo sistema rappresentativo con l'istituzione monarchica, che sarebbe rimasta «circondata dalle più ampie guarentigie» e trasferita «nella sua integrità giuridica nel *novus ordo*».

È molto significativo che un giudizio come questo venisse espresso nel momento della più larga affermazione del regime fascista da un costituzionalista di matrice liberale. Non si trattava, d'altra parte, di improvvisazione, perché quella idea della collocazione della corona nella forma di governo statutaria seguiva una tradizione interpretativa che, da Borelli, avrebbe, poi, proseguito con Casanova, Palma, Sonnino, Minghetti, Arcoleo, Mosca e V.E. Orlando: per ricordare soltanto il versante conservatore-liberale di questa tradizione, che ebbe anche un'ala più francamente reazionaria, impersonificata da Solaro della Margherita e da Pasquale Turiello.

In effetti, prima di esaminare l'ampiezza e l'effettiva attribuzione dei singoli poteri della corona, conviene cercar di capire il senso politico-costituzionale del dibattito sulla funzione complessiva dell'istituzione mo-

narchica nello Statuto albertino. Da questo punto di vista, l'attenzione già dedicata al tema della flessibilità dello Statuto consente di capire facilmente i motivi per i quali la difesa della massima estensione della flessibilità statutaria (e, quindi, del peso della consuetudine e delle convenzioni costituzionali) sia stato appannaggio dei costituzionalisti e dei politici interessati ad un'interpretazione progressiva della Costituzione sardo-piemontese.

Il conte Borelli aveva, infatti, perfettamente ragione nel ritenere che il suo Statuto avesse sancito una forma di governo monarchico-costituzionale-rappresentativa; il che spiega i motivi del suo rifiuto ad accettare la nomina a senatore, propostagli, nel 1849, dal governo D'Azeglio, dal ministero, cioè, che avrebbe «traghettato» definitivamente nel parlamentarismo il nuovo regime costituzionale.

Da questo punto di vista, ciò che divideva profondamente il conte Borelli (e molti degli altri sopra nominati) dai sostenitori del governo parlamentare non era affatto, come si è spesso indotti a pensare, la questione dell'autonomia politica del governo rispetto alla corona. Come è stato già sottolineato, le modalità di adozione dello Statuto sono indizio del fatto che la responsabilità autonoma dei ministri esisteva, in Piemonte, almeno dall'Editto del 1847. D'altra parte, l'inserimento nello Statuto dell'art. 67, primo e secondo comma, conferma che, attraverso la controfirma ministeriale, gli autori dello Statuto intendevano già giungere alla separazione del potere di governo dal re, affidandolo all'iniziativa di ministri responsabili.

Salvo che nelle sue espressioni più estreme, l'opinione politico-dottrinale che si richiamava alla lettera dello Statuto non intese, perciò, mai affermare che l'appartenenza al re del potere esecutivo, nel senso dell'art. 5 dello Statuto, potesse significare, come nel già ricordato modello prussiano, la permanenza nella corona del relativo potere di indirizzo politico. La «piena appartenenza al re» di quel potere significava, invece, anche nel sonnino «Torniamo allo Statuto» del 1897, la necessaria riaffermazione di un esclusivo rapporto di responsabilità fra il re ed il suo governo, con la conseguente eliminazione del deprecato istituto della fiducia parlamentare. In effetti, la costante lamentazione dei danni del «parlamentarismo» in Palma, Minghetti, Mosca, come in altri nemici del governo di gabinetto, risulta costantemente legata alla rilevazione dei danni (alcuni incontestabili, altri opinabili) che risulterebbero causati dalla «confusione» del potere legislativo e di quello esecutivo, che è tipica del governo parlamentare: da qui, la generale richiesta di un rigoroso rispetto della prerogativa regia, in materia di responsabilità del governo, al fine di reintrodurre nell'ordinamento costituzionale il principio della rigida separazione dei poteri.

Secondo la tradizione conservatrice, quel principio non svolgeva, infatti, una ineliminabile funzione garantista soltanto nei confronti delle libertà

individuali, ma estendeva la sua essenziale funzione anche nei confronti della forma di governo, impedendo la prevaricazione di un potere ai danni degli altri e costringendo ognuno di essi a svolgere bene e responsabilmente le funzioni singolarmente attribuitegli dalla Costituzione. Il modello teorico di questa ricostruzione era, come è chiaro, la monarchia costituzionale. Singolarmente, però, quelle aspirazioni si rivelavano anche perfettamente conciliabili con la forma di governo presidenziale (cosicché non si può fare a meno di notare una singolare coincidenza con le motivazioni che vengono addotte, oggi, da alcuni partiti politici a favore del presidenzialismo).

Da questo punto di vista, si comprende, allora, perché nel dibattito politico-costituzionale di quegli anni sia frequente il riferimento a «The English Constitution» di W. Bagehot.

Pubblicato nel 1867, questo libro costituì, come è noto, un fondamentale contributo alla definitiva affermazione in Gran Bretagna della forma di governo parlamentare, o del *Cabinet Government*. È notevole la circostanza che la parte più (o quasi esclusivamente) citata e discussa del libro, sia stata, in Italia, il secondo capitolo, dedicato ai poteri della corona. Una più attenta lettura del saggio avrebbe messo in risalto che gran parte del primo capitolo, intitolato al *Cabinet* e dedicato ad una aperta polemica contro il sistema presidenziale degli Stati Uniti, aveva, in realtà, come vero obiettivo, la separazione rigida dei poteri che era stata fondamento anche della monarchia costituzionale inglese.

Quando Bagehot scriveva che l'efficiente segreto della Costituzione inglese, nella sua versione parlamentare, poteva essere descritto: «As the near union, the near complete fusion, of the executive and legislative powers», poneva il fondamentale problema politico e costituzionale della forma di governo parlamentare; ed era consapevole del fatto che, sia sul piano teorico che su quello del funzionamento pratico, quella forma di governo non sarebbe stata difendibile se quella fusione avesse, però, significato «the absorption of the executive power by the legislative power».

La teoria dei «pesi e contrappesi» di Bagehot si differenzia, infatti, sensibilmente dai *Checks and Balances* della tradizione perché è affidata del tutto all'equilibrio fra gli organi di derivazione democratica: camera dei comuni e *Cabinet*.

In base al rapporto di fiducia, il *Cabinet* si presenta come il «committee of the legislative body» e lo stesso primo ministro può essere considerato «elected by the representatives of the people». Il rischio insito nel pieno dispiegarsi del principio rappresentativo è, però, secondo Bagehot, l'assorbimento del potere esecutivo da parte del legislativo. Perché questo rischio sia evitato, il nuovo bilanciamento dei poteri impone che tutti i poteri di prerogativa della corona incidenti sul legislativo (e, fra questi, soprattutto il «suspensive veto» e lo scioglimento anticipato) siano considerati di appartenenza del *Cabinet*.

In tal modo, il sostanziale equilibrio fra il governo e l'assemblea potrà

portare a quella equilibrata «fusione politica» fra i due poteri che costituisce l'essenza del governo parlamentare.

In questa visione, che è quella di una democrazia pienamente realizzata (anche se con i limiti «oligarchici», secondo la definizione di Giannini, di un sistema elettorale ancora limitato), il ruolo della corona risulta essere quel «transcendent element»; quell'«Extra» della Costituzione così difficilmente comprensibile ai non inglesi.

Questa lunga digressione sul testo che fondò, nel secolo scorso, i principi del governo parlamentare sembra opportuna perché, anche per ciò che riguarda il ruolo della corona, i limiti della forma di governo italiana appaiono ancor meglio per differenza rispetto ad un modello, quello inglese, che la maggior parte dei politici e dei costituzionalisti amavano considerare all'origine del nostro.

La dottrina e la prassi favorevoli ad una lettura conservatrice dello Statuto, apparvero, infatti, nettamente prevalenti, per ciò che riguarda, anzitutto, i poteri del re.

Mentre i *Checks and Balances* del sistema parlamentare inglese si muovevano all'interno di una logica totalmente ancorata alla democrazia rappresentativa, Luigi Palma poteva ancora scrivere, nel 1883, che «il Re, meglio rappresentando l'interesse generale a fronte dei partiti che si disputano il potere» mantiene, perciò, un generale «diritto di vera e propria approvazione» delle proposte governative. Privato del diritto di iniziativa politica, che spetta al gabinetto, egli può, tuttavia, «rifiutare» gli atti contrari alla Costituzione ed alle leggi e «rigettare» le proposte «che a lui paiano contrarie al bene pubblico» (L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1883, p. 547).

Il sistema rappresentativo (del quale fanno parte la camera elettiva ed il governo responsabile anche di fronte ad essa) è, in definitiva, sottoposto ad una generale tutela regia, in quanto partiti politici, parlamento e governo, in una parola le istituzioni della democrazia, sono naturalmente portatrici di interessi contrari a quello generale. Parlando della sanzione regia delle leggi, di un istituto, cioè, del tutto al di fuori della logica parlamentare, Palma ne giustifica la permanenza, in quanto «senza di essa si ha il volere di una maggioranza parlamentare, cioè di un partito, non il volere dello Stato». In quest'ottica, dunque, e secondo questa dottrina, mentre l'art. 67 dello Statuto avrebbe il fine, attraverso la controfirma, di spostare la «appartenenza del potere esecutivo» (art. 5 Statuto) dal re al suo governo, lasciando al sovrano solo quella funzione di generale tutela sul governo sopra descritta, negli atti di «regia prerogativa» si esprimerebbe, invece, «un diritto proprio e più ampio» della corona.

Nomina dei ministri (art. 65 Statuto); «dissoluzione» della camera (art. 9 Statuto); sanzione regia delle leggi (artt. 3 e 56 Statuto) sono, dunque, i tre atti nei quali, nella forma di governo statutaria, non si esprime nessun principio democratico (L. PALMA, *Corso*, cit., p. 448).

A differenza della forma di governo inglese, proposta da Bagehot, la democrazia rappresentativa italiana trovava, perciò, in questa partecipazione del re al potere esecutivo ed a quello legislativo un limite insuperabile.

4. *La prerogativa regia: la nomina e la revoca dei ministri*

Anche il procedimento di formazione dei governi dimostra quanto sia errato il luogo comune per il quale la forma di governo parlamentare si sarebbe stabilita in Piemonte fino dall'indomani della concessione dello Statuto.

In realtà, al momento della nomina del governo Balbo, le condizioni politiche ed istituzionali del Regno di Sardegna non avrebbero potuto essere più lontane dalla forma di governo propria del *Cabinet Government*. L'editto elettorale non era ancora stato approvato e la mancanza della camera elettiva non consentiva di sapere quale fosse la consistenza dei «partiti» che, pure, si erano già dimostrati attivi nei giorni che avevano preceduto la concessione dello Statuto. Mancavano del tutto, quindi, i due requisiti posti da Bagehot alla base del governo parlamentare: anzitutto, la esistenza di un partito predominante in grado di indicare al sovrano, con un'indicazione considerata tassativa, il primo ministro. In secondo luogo, un parlamento (in realtà, una camera elettiva) dove lo stesso partito avesse selezionato quel «*Charmed Circle*» dal quale il primo ministro avrebbe potuto, e dovuto, scegliere gli altri membri del governo.

Infatti, Carlo Alberto nominò il primo governo del nuovo regime, scegliendo non uno, ma due *leaders* di due partiti diversi: il moderato Cesare Balbo ed il democratico Lorenzo Pareto. Il primo di questi non ebbe un portafoglio ma la presidenza del consiglio. Il secondo fu nominato ministro degli esteri. Il rifiuto di fondare il governo sul dominio di un solo partito e di un solo *leader* si protrasse anche dopo le elezioni. Prima delle dimissioni del governo Balbo (presentate formalmente per un voto della camera contrario ad un emendamento governativo sul disegno di legge per l'unione con la Lombardia, in realtà per i dissensi fra i due partiti di governo), Carlo Alberto «aveva incaricato i ministri Balbo e Ricci della composizione di una nuova amministrazione» (G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale*, cit., p. 17).

Ancora, dopo le dimissioni del governo Casati e la nomina del nuovo governo Alfieri di Sostegno, le dimissioni del nuovo presidente del consiglio (causate da un importante contrasto costituzionale con il re: la titolarità del comando supremo dell'esercito) non portarono anche alle dimissioni del gabinetto, ma alla semplice sostituzione del presidente con il Perrone; a dimostrazione del fatto che l'unità politica del governo e la responsabilità di essa da parte del presidente erano sostanzialmente rifiutate dalla corona.

Altamente significativa di un'interpretazione tutta sbilanciata a favore della corona del procedimento di formazione del governo risulta, dopo le dimissioni di Perrone per l'armistizio firmato fra Carlo Alberto e Radetsky, la nomina del governo De Launay: primo di una serie di veri «governi del re», in quanto nominato non soltanto al di fuori della camera, ma addirittura contro di essa.

Anche la nomina del I governo D'Azeglio da parte del nuovo sovrano, Vittorio Emanuele II, dimostra il consolidarsi di una prassi che prescindeva del tutto dal consenso preventivo di una maggioranza parlamentare. Quel governo fu, infatti, nominato a camere sciolte, dopo le dimissioni di De Launay. Di più, a dimostrazione che la nomina del governo non solo prescindeva dal presunto favore della camera, ma era stata compiuta addirittura contro la sua maggioranza, il sovrano, con la controfirma di un governo che non poteva definirsi altro che «governo del re», emanò il proclama del 3 luglio, con il quale si appellava agli elettori perché questi ribaltassero la maggioranza democratica della camera.

Come è noto, quel primo appello non ebbe successo, ma il governo D'Azeglio non si dimise, neppure dopo l'elezione del democratico Pareto alla presidenza della camera. Inoltre, a causa dell'ostilità della maggioranza del parlamento al contenuto del trattato di pace con l'Austria, il governo del re decise, quattro mesi dopo l'inizio della III legislatura, un secondo scioglimento anticipato. Lo scioglimento fu seguito dal «Proclama di Moncalieri», al centro del quale il re pose, come condizione per il mantenimento dello Statuto, il rispetto, da parte della camera, della «reciproca indipendenza dei tre poteri», che sarebbe stata violata dalla pretesa della maggioranza di porre «condizioni» alla ratifica del trattato di pace.

È evidente, dunque, che fino alla IV legislatura, è del tutto fuori luogo parlare, per il Regno di Sardegna, di una forma di governo parlamentare. Il primo ministro non risulta affatto essere il supremo magistrato dello Stato (secondo la definizione di Bagehot del *Prime minister*), perché egli è tributario della propria nomina nei confronti del re, non della camera. Il governo non ha, inoltre, quei caratteri di unità ed omogeneità che gli derivano dal fatto di essere «comitato esecutivo della maggioranza parlamentare»; in conseguenza, lo stesso principio di responsabilità parlamentare è del tutto evanescente (salvo che nei confronti della corona) e risulta, infatti, variamente interpretato dai governi che, tumultuosamente, si succedono da Balbo a D'Azeglio.

Se si approfondisce, poi, l'esame del procedimento di formazione dei governi, appare molto chiaramente che il potere del re nella nomina del primo e degli altri ministri si muove del tutto al di fuori degli schemi parlamentari.

Fin dall'inizio dell'esperienza statutaria, il procedimento di formazione del governo usava aprirsi con le «consultazioni» da parte del re: consultazioni che, più che chiudersi, trovavano un primo esito in un «privato» atto

di incarico, conferito, di solito, con «lettera autografa» del sovrano (M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del parlamento italiano*, Roma, Camera dei deputati, 1887, p. 613).

Come si è già accennato, il carattere «privato» dell'atto consentiva al sovrano di conferire l'incarico anche a più persone contemporaneamente; di porre condizioni, che potevano riguardare la composizione o il carattere politico del ministero; di revocare liberamente l'incarico conferito.

La prassi del «doppio incarico», che non si chiuse nemmeno dopo l'epoca di Cavour (si ricordano, infatti, le dichiarazioni di Lanza alla camera, nel 1869, relative al doppio incarico conferito a lui ed a Sella contemporaneamente), è di per sé dimostrativa della grande riluttanza della corona a riconoscere nel primo ministro il responsabile unico e definitivo della composizione e della politica generale del governo.

La revoca, nemmeno motivata, dell'incarico fu, inoltre, una prassi costante durante la vigenza dello Statuto. A titolo di esempio, si può ricordare la revoca dell'incarico conferito, nel 1867, al generale Cialdini, in quella crisi, tutta antiparlamentare, che, apertasi con la revoca regia del governo Rattazzi, si chiuse con un altro «governo del re», quello di Menabrea.

Ma è nel procedimento di nomina dei ministri che si dimostra, ancora più chiaramente, l'importanza politico-istituzionale di questa anomalia «procedurale».

Ricevuto l'incarico, il presidente incaricato iniziava una, di solito faticosa, ricerca di alleanze politico-personali, stante l'assenza di un sistema politico strutturato, che gli permettessero di poter contare su una maggioranza nella camera dei deputati. Il decreto di nomina da parte del re interveniva solo nel momento in cui l'incaricato fosse in grado di presentare al sovrano la lista di ministri.

È del tutto evidente che il rilievo giuridicamente nullo dell'incarico, la conseguente, totale, «riserva regia» sugli sbocchi politici della crisi ponevano il re perfettamente in grado di condizionare il decreto di nomina anche ad una attribuzione dei dicasteri che fosse gradita alla corona. È in tal modo che si spiega, ad esempio, perché il re abbia potuto sempre imporre i propri uomini nei ministeri della guerra e della marina e sia stato, ugualmente, in grado di subordinare almeno al proprio gradimento la nomina del titolare degli esteri, e ciò, anche nei governi più «parlamentari» del periodo statutario.

Questo modo di formazione dei governi può essere definito *aparlamentare* ed esso, insieme alle condizioni politiche del paese, consentì la facile instaurazione di governi che, in momenti di crisi del sistema, furono governi del re in senso proprio, in quanto si considerarono validamente costituiti in base alla sola nomina regia, anche se, poi, alcuni di essi si adoperarono per guadagnarsi una maggioranza in parlamento.

Fra questi, ho appena ricordato il governo De Launay ed il I governo D'Azeglio; tuttavia, nello stesso modo debbono essere qualificati il gover-

no La Marmora del luglio 1859, nato dopo la pace di Villafranca e la revoca di Cavour, il II governo La Marmora, nominato dal re dopo la revoca di Minghetti nel 1864, ed il governo Menabrea dell'ottobre 1867, insediato dopo la revoca regia del governo Rattazzi.

È, tuttavia, vero che sono stati qualificati come «governi del re» altri governi originariamente nati come governi orientati in senso parlamentare. È, questo, il caso del II governo Pelloux, presentatore dei già ricordati disegni di legge liberticidi del '99. In quel caso, infatti, l'appoggio della corona risultò ugualmente determinante, in quanto essa consentì che un rimpasto del governo nascondesse, nella realtà, un radicale cambiamento di uomini e di linea politica. Come si dirà, un procedimento di formazione del governo quale quello descritto, che era in grado di prescindere, come di fatto spesso prescindeva, dalla preventiva esistenza del consenso fra l'incaricato ed una definita maggioranza parlamentare, fu determinante nel permettere al re, nel 1922, la nomina al governo di Mussolini.

Non sembra, dunque, che abbia raggiunto esiti di accettabile democratizzazione di questo processo una innovazione, introdotta da Umberto I nel 1896, quando, in occasione della formazione del secondo ministero Di Rudini, egli procedette all'attribuzione dell'incarico non più con atto privato, ma con regio decreto (L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giur. cost.*, 1957, I, p. 1172). In realtà, quella innovazione rispondeva ad esigenze del tutto formali, che erano state sottolineate alla camera, un decennio prima, da Francesco Crispi, in coincidenza con la crisi dell'ultimo governo Depretis. Crispi aveva sostenuto, contro la tradizione precedente, che l'incarico non poteva essere conferito che per decreto, per rispettare, così, il principio della controfirma, che doveva essere apposta dal presidente del consiglio uscente.

Ma era evidente che, malgrado la controfirma, il primo ministro uscente non diventava il soggetto al quale era attribuito il potere di risolvere la crisi e non poteva essere considerato il vero «proponente» dell'atto: l'innovazione, quindi, lasciava del tutto aperto quel fondamentale problema mai definitivamente risolto durante il periodo statutario, ovvero l'ampiezza dei poteri del re nella scelta del primo ministro. Tale problema sarebbe stato risolto soltanto se il re si fosse sentito vincolato a nomine che fossero rigorosamente rispettose del principio della maggioranza parlamentare. Dal punto di vista del procedimento di formazione del governo, una vera, non formale, innovazione avrebbe potuto consistere nell'obbligare il re ad emanare decreti non di incarico, ma di nomina del presidente del consiglio. Questa innovazione avrebbe impedito alla corona di continuare ad esercitare, nella risoluzione delle crisi di governo, quei «liberi» e sostanziali poteri sopra indicati, ed avrebbe attribuito al presidente nominato un rilievo ed un'autonomia senz'altro più consonanti con la forma di governo parlamentare.

Il presidente del consiglio, infatti, e non il re, sarebbe divenuto il solo

responsabile giuridico ed il centro motore di tutto il processo di formazione del governo: dalla sua composizione, alla sua formula politica, fino al suo programma. In una situazione parlamentare e politica spesso fortemente frammentata, questo avrebbe contribuito a rafforzare la sua debole posizione di fronte ai partiti. Dal punto di vista giuridico, una soluzione di questo tipo (più vicina al modello britannico) non avrebbe, neppure, posto gravi problemi per ciò che riguardava il problema della continuità dei poteri fra il vecchio ed il nuovo governo. Il re avrebbe, infatti, firmato i decreti di nomina dei ministri su proposta del presidente già nominato. Subito dopo, avrebbe potuto firmare il decreto di accettazione delle dimissioni del governo cessante, mentre, all'atto del suo giuramento, il nuovo governo sarebbe entrato giuridicamente in carica. Fu, questa, una strada che non si volle seguire nell'epoca statutaria, così come non sarebbe stata seguita, come vedremo, dopo la Costituzione repubblicana. Anche sotto questo profilo, si sarebbe realizzata, dunque, una sostanziale continuità fra le due epoche storiche.

È vero, però, che nelle discussioni politiche e costituzionali che si svilupparono fra gli anni di Cavour ed i primi due decenni del nostro secolo proprio questo modo di formarsi dei governi fu accettato e giustificato, da quella scuola liberale che è stata richiamata sopra, in base a due principali esigenze.

Per la prima, di ordine garantista, l'utilizzazione non simbolica della prerogativa regia nella nomina dei ministri avrebbe evitato che il governo potesse trasformarsi da comitato esecutivo della maggioranza in un comitato fornito dei pieni poteri, dunque in un organo «democratico», ma tendenzialmente assolutista. Questi timori risultavano collegati, in Italia, principalmente al deprecato fenomeno della accentuata «fusione» (che giungerà alla non distinguibilità) fra legislativo ed esecutivo; di meno, ad un modo di agire del governo parlamentare, che aveva, invece, preoccupato gli inglesi: la segretezza dei suoi processi decisionali. Proprio, e soltanto, da questo punto di vista, invece, la Costituzione inglese ed i fondatori della teoria del governo di gabinetto non avevano mai ritenuta decaduta quella funzione della corona che si sostanzava nel suo potere di controllo, variamente strutturato, su tutti gli atti del governo, ritenendosi che solo in base ad esso si poteva salvare, insieme, la riservatezza del governo (necessaria per la sua unità ed omogeneità politica) e la segretezza non assoluta dei suoi atti, sempre conoscibili, infatti, da un organo di controllo neutrale rappresentato, appunto, dal sovrano. Proprio l'esempio inglese, dunque, avrebbe dovuto far capire che la permanente esigenza del controllo del capo dello Stato per evitare che la maggioranza pervenisse, attraverso il suo governo, ad una dittatura, anche se democraticamente instaurata, non doveva essere confusa con la partecipazione del re al potere esecutivo.

Ugualmente infondata si dimostrò l'altra giustificazione dell'ingerenza regia nella formazione dei governi: quella per la quale la tutela del re, an-

che se poco consona al principio democratico, avrebbe, però, giovato al rafforzamento dell'organo-governo; rafforzamento reso necessario a causa della frammentazione e della debolezza dei partiti parlamentari.

Al contrario, esistono buoni motivi per pensare che i governi siano stati nel nostro paese, più deboli proprio a causa dell'ingerenza della corona nel potere esecutivo.

Abbiamo già messo in rilievo, anzitutto, come il presidente del consiglio sia stato lontano da quella centralità nel processo di formazione dei governi, che appariva, altrove, pienamente acquisita. A questa debolezza originaria si aggiunse, inoltre, l'insicurezza che derivava ai governi dal mai definitivamente tramontato potere di revoca del presidente del consiglio ed anche dei singoli ministri da parte del re. Quest'ultimo fenomeno appare essere stato particolarmente rilevante anche perché, mentre la dottrina liberale più avanzata cercò, soprattutto dalla fine del secolo, di circondare di cautele la prerogativa regia nella nomina dei governi (ed il passaggio al decreto di incarico può essere sintomatico di questa nuova sensibilità), incontrastate rimasero, invece, la teoria e la prassi della revocabilità dei ministri da parte della corona.

Dal punto di vista della prassi, i testi del secolo scorso rilevarono l'esistenza di una revoca regia dell'intero gabinetto nel 1859 (governo Cavour), nel 1864 (governo Minghetti) e nel 1867 (governo Rattazzi). Questi tre casi appaiono, infatti, certamente esemplari, anche perché essi si riferiscono, tutti, a revoche causate da un solo motivo: l'insuperabile contrasto fra due politiche estere, quella del gabinetto e quella del re, destinata a divenire, attraverso le revoche, quella alla fine prevalente. Cavour, fu, difatti, costretto a dimettersi quando il 12 luglio 1859 Vittorio Emanuele II e Napoleone III firmarono a Villafranca una pace con l'Austria che il primo ministro giudicò inaccettabile. Minghetti si dimise il 24 settembre del 1864, «avendo S.M. stimato conveniente che il ministero attuale desse le sue dimissioni» (come annunciò la *Gazzetta ufficiale* di quel giorno) a causa dei moti di Torino, conseguenti all'annunciato trasferimento della capitale a Firenze, «pegno» della rinuncia a Roma. Rattazzi, si dimise il 22 ottobre del 1867, a causa dell'appoggio dato dal suo governo alla spedizione di Garibaldi per la conquista di Roma; impresa che incontrò la netta opposizione del re, garante dello *status quo* nei confronti di Napoleone III.

Notevole è il fatto che la revoca (anche se *sub forma* di dimissioni) compaia esplicitamente solo nell'episodio del 1864. Negli altri casi, l'insuperabile contrasto fra il re ed il governo rimane coperto da quella riservatezza di rapporti che sempre accompagnò le relazioni fra il gabinetto e la corona. Tuttavia, e proprio a causa di questa riservatezza, si può ritenere che altre dimissioni di governi siano state, in realtà, revoche che né il re, né il presidente dimissionario ebbero interesse a rendere pubbliche. Esemplari, in questo senso, le dimissioni presentate dallo stesso Cavour il 27 aprile del 1855, formalmente a causa del disegno di legge limitativo dei