



Rivista N°: 4/2022
DATA PUBBLICAZIONE: 24/10/2022

AUTORE: Giovanni Giannotti *

LA FORMA DI GOVERNO DEL REGIME STATUTARIO LIBERALE TRA EVOLUZIONE PARLAMENTARE ED INVOLUZIONE PSEUDO-PARLAMENTARE

THE FORM OF GOVERNMENT OF THE LIBERAL STATUTORY REGIME BETWEEN PARLIAMENTARY EVOLUTION AND PSEUDO-PARLIAMENTARY INVOLUTION

Sommario: 1. – Introduzione - 2. Genesi dello Statuto albertino. – 3. Carta ottriata oppure pattizia? – 4. Una «barriera per il passato». - 5. Una monarchia limitata. – 6. Tra lettera scritta e regole non scritte. – 7. Laconicità dello Statuto sulla forma di governo. Orientamenti e posizioni. – 8. Brusche accelerazioni e repentini ritorni all'indietro. - 9. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

La disamina sulla forma di governo sviluppatasi nello Stato sabaudo prima e - dopo l'unificazione della penisola - nel Regno d'Italia durante l'età liberale non può prescindere da un *excursus* sull'adozione dello Statuto albertino¹ e dall'analisi delle sintetiche disposizioni statutarie sulla forma di governo.

Proprio la laconicità dello Statuto, il quale stabiliva come lo Stato dovesse essere retto da un governo monarchico-rappresentativo, è stata fonte di incertezza nell'evoluzione costituzionale italiana verso la forma parlamentare, appunto per l'imprecisione delle disposizioni statutarie sui rapporti tra parlamento ed esecutivo da un lato e dall'assenza di chiare norme sulla natura collegiale della compagine ministeriale o sui compiti del presidente del consiglio -

* Dottorando di Ricerca in Scienze Politiche presso l'Università degli Studi di Messina.

¹ S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 1.

quest'ultimo peraltro non era neanche menzionato espressamente dallo Statuto - dall'altro lato².

In seno alla letteratura giuridica sono emerse pertanto posizioni diverse sulla forma di governo prevista dal testo statutario: se, per un verso vi è chi ha ritenuto che il modello parlamentare si sia affermato nel Regno di Sardegna già all'indomani dello Statuto, vi è chi, invece, all'opposto, ha ipotizzato che nello Stato sabauda prima e nel Regno d'Italia poi non vi fu alcuna evoluzione in tal senso per il sostanziale potere di cui continuò a godere la Corona anche nell'esperienza statutaria.

2. Genesi dello Statuto albertino.

Il biennio 1848-49 fu caratterizzato in Europa da rivolte e sommosse contro l'ordine imposto dalla Restaurazione; le sollevazioni coinvolsero diversi paesi del Vecchio Continente: la Francia, gli stati tedeschi, l'impero Asburgico; la penisola italiana³.

In Italia, ove tra il 1846 e il 1847 vi erano state caute riforme da parte dei sovrani, erano aumentate le istanze di rinnovamento da parte della pubblica opinione per ottenere un'evoluzione in senso costituzionale degli stati della penisola. All'inizio del 1848 si ebbero i primi rivolgimenti nel Regno delle Due Sicilie, a seguito dei quali Ferdinando II di Borbone emanò una Carta costituzionale; anche nello Stato Pontificio e nel Granducato di Toscana furono promulgati testi costituzionali dal Pontefice e dal Granduca, spinti in tal senso dalle dimostrazioni di piazza e dalle richieste della pubblica opinione⁴.

Neanche il Regno di Sardegna fu estraneo alle richieste costituzionali. Carlo Alberto nell'autunno del 1847 aveva intrapreso la strada delle riforme con la promulgazione di un codice di procedura penale, l'istituzione di una Corte di Cassazione, l'attenuazione della censura e l'emanazione di leggi sulla libertà di stampa, la pubblicazione di un Editto per regolare le elezioni nelle amministrazioni locali. Infine, nei primi mesi del 1848, divennero sempre più

² M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma – Bari, Laterza, 2012, p. 367. Sulla concessione dello Statuto albertino vedi A. COLOMBO, *Dalle riforme allo Statuto di Carlo Alberto*, Casale, 1924; D. ZANICHELLI, *La preparazione e i primi anni dello Statuto*, Torino, 1884, A. MANNO, *La concessione dello Statuto*, Pisa, 1885; G. MARANINI, *Le origini dello Statuto Albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926.

³ Per un quadro generale sulle rivoluzioni del 1848 v. G. SABBATUCCI – V. VIDOTTO, *Storia contemporanea. L'Ottocento*, Roma – Bari, Laterza, 2009, pp. 153 ss.; P. VILLANI, *L'età contemporanea. XIX-XX secolo*, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 115 ss.; A.M. BANTI, *L'età contemporanea. Dalle rivoluzioni settecentesche all'imperialismo*, Roma – Bari, Laterza, 2012, pp. 181. ss. Per quanto riguarda il biennio 1848-49 in Italia v. A.M. BANTI, *Il Risorgimento italiano*, Roma – Bari, Laterza, 2004, pp. 74 ss.

⁴ P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Statuto albertino*, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 982 – 983. I testi costituzionali citati sono contenuti in A. AQUARONE – M. D'ADDIO – G. NEGRI, *Le Costituzioni italiane*, Milano, Edizioni di Comunità, 1958. Sulle Carte costituzionali del 1848 della penisola italiana v. P. CASANA, *Le costituzioni italiane del 1848-'49*, Torino, Giappichelli, 2000. V. anche F. SOFIA, *Regionale, nazionale e universale nelle costituzioni del 1848: Napoli e Sicilia, Toscana e Stato della Chiesa a confronto*, in *Le Carte e la Storia*, 2/1998, pp. 16 – 24; A.ARA, *Lo Statuto fondamentale dello Stato della Chiesa (14 marzo 1848). Contributo ad uno studio delle idee costituzionali nello Stato Pontificio nel periodo delle riforme di Pio IX*, Milano, Giuffrè, 1966; A. CHIAVISTELLI, *Toscana costituzionale: la difficile gestazione dello Statuto fondamentale del 1848*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, n.84, 1997, pp. 339 ss.; L. WOLLEMBORG, *Lo Statuto pontificio nel quadro costituzionale del 1848*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, n. 22, 1935, pp. 527 ss. Per quanto riguarda la Costituzione del Regno di Sicilia del 1812 e lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 1848 v. E. PELLERITI, *1812 – 1848. La Sicilia fra due costituzioni*, Milano, Giuffrè, 2000.

pressanti le rivendicazioni costituzionali e il sovrano convocò il Consiglio di Conferenza ossia il Consiglio dei ministri⁵.

Nella riunione del Consiglio di Conferenza svoltasi a Torino il 3 febbraio 1848 i ministri presenti manifestarono al sovrano l'opportunità di cedere alle istanze di rinnovamento e di concedere la Costituzione. Nella successiva riunione del 7 febbraio 1848 – in tale occasione il Consiglio era stato integrato da eminenti personalità dello Stato sabauda – fu ribadita la necessità di procedere a radicali riforme e il giorno successivo fu pubblicato un «Proclama» contenente sostanzialmente le linee guida del testo statutario⁶. Sulla scorta del «Proclama» il Consiglio di Conferenza predispose in poche sedute lo Statuto, che entrò in vigore il 4 marzo 1848 «di nostra certa scienza, Regia autorità» secondo le parole contenute nel preambolo e adoperate da Carlo Alberto⁷, il quale utilizzò per l'ultima volta «l'antica formula dei governi assoluti⁸».

Riecheggiavano nello Statuto soluzioni e principi tipici di altre Carte costituzionali europee dell'epoca⁹, quale quella francese del 1830¹⁰ e in misura minore la costituzione belga del 1831¹¹, sebbene sia stata documentata l'influenza della «cultura politica inglese¹²».

⁵ P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Statuto albertino*, *op. loc. ult. cit.* Sulla riforma dell'ordinamento comunale sardo dell'autunno 1847 v. C. PISCHEDDA, *1848. Il vecchio Piemonte liberale alle urne*, Torino, Centro Studi Piemontesi, 1998, pp. 7 ss.; A. PETACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Volume I, Venezia, Neri Pozza 1962, pp.100 ss. Per un quadro generale delle riforme giuridiche e amministrative dell'ottobre-novembre 1847 v. N. NADA, *Il regno di Carlo Alberto (1831-1849)*, in P. NOTARO – N. NADA, *Il Piemonte sabauda. Dal periodo napoleonico al Risorgimento*, Torino, Utet, 1993, pp. 283 – 287.

⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*. Tomo I, Padova, Cedam, 1975, p. 84.

⁷ S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. cit.* p. 1.

⁸ E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922, p. 8.

⁹ V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 25.

¹⁰ V. ONIDA, *op. loc. ult. cit.* Vi sono comunque notevoli differenze tra lo Statuto albertino, la *Charte* del 1830 e la Costituzione belga del 1831. Tali diversità riguardano sia l'origine che il contesto politico dei tre testi costituzionali. Lo Statuto albertino fu redatto dal Consiglio di Conferenza e formalmente era una Costituzione ottriatà; la Costituzione belga promanava da un'Assemblea costituente mentre la Carta transalpina del 1830 fu il frutto di emendamenti alla *Charte* del 1814. V. A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 2002, p. 34.

¹¹ P. ALVAZZI DEL FRATE, *Il Costituzionalismo moderno. Appunti e fonti di storia del diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 61. «Nella redazione del testo, si decise di tenere presente – scrive Maria Rosa Di Simone – soprattutto la carta francese del 1814 nelle sue versioni modificate in Francia nel 1830 e in Belgio nel 1831, che appariva più adatta a conciliare le istituzioni rappresentative con le impostazioni conservatrici della monarchia sabauda. M. R. DI SIMONE, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime al fascismo*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 157. Per i testi delle *Chartes* del 1814 e del 1830 v. A. SAITTA, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 574 – 584 e 624 – 631. Sulla *Charte* del 1814 v. P. ALVAZZI DEL FRATE, *La Charte del 4 giugno 1814: una introduzione*, in *Historia et ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna*, 3/2013. Cfr. inoltre M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 73 ss. e pp. 139 ss. Sulla costituzione belga del 1831 v. J.B. BIVORT, *Constitution belge expliquée et interprétée*, Bruxelles, 1840; J.J. THONSEN, *La constitution belge annotée*, Bruxelles, 1879; B. DESEURE – R. GEENENS – C. MAES – S. SOTTIAUX, *The Belgian Constitution: Modern Constitutionalism's Greatest Triumph?*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 1/2018, pp. 17 – 32. Cfr. inoltre L. LACCHÉ, *La Costituzione belga del 1831*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, 9/2001, pp. 71 ss.

¹² A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2011, p. 11. Sul punto v. R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologie. Il rinnovamento costituzionale del Regno di Sardegna fra la primavera del 1847 e l'inverno 1848*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 14 ss. «In complesso, è da rilevarsi – scrive Santi Romano – che la recezione del diritto pubblico inglese nel continente europeo solo in senso improprio può dirsi tale: piuttosto si è trattato di una pallida e inesperta

D'altronde numerosi articoli altro non erano che la traduzione letterale in italiano delle *Chartes* francesi del 1814 e del 1830 e lo Statuto configurava, come i modelli presi a riferimento, una monarchia costituzionale pura¹³; tale analogia con i testi transalpini era stata osservata da Gaetano Arangio-Ruiz, il quale scriveva nella sua *Storia Costituzionale del Regno d'Italia*: «*Lo statuto, d'altronde, rassomiglia a tanti altri che si erano precedentemente promulgati, massime a quelli francesi del 1814 e del 1830*¹⁴».

D'altro canto, nei lavori preparatori erano stati individuati chiari criteri di metodo sulla predisposizione della carta costituzionale; verso la fine del Consiglio di Conferenza del 3 febbraio 1848 Carlo Alberto, nel dar mandato ai suoi ministri di progettare il testo statutario, la cui concessione peraltro era stata presa in considerazione in via ancora eventuale¹⁵, aveva rappresentato ai ministri stessi «*de s'occuper d'un projet dans lequel on eût soin de ne pas imiter servilement les autres nations*¹⁶». Con queste parole era sì scontato per gli operatori costituenti dell'epoca che la costituzione del Regno di Sardegna sarebbe nata dall'imitazione dei documenti costituzionali di altri paesi, d'altronde il rinnovamento subito dello Stato sabauda tra il 1848 e il 1860 su impulso dei liberali era stato improntato a ricalcare i modelli degli stati d'Occidente più evoluti politicamente¹⁷, ma il sovrano poneva un limite a tale metodo ossia che la riproduzione dei modelli esteri non fosse «servile» ma lasciasse spazio a decisioni personali della monarchia sabauda¹⁸.

Lo Statuto albertino rappresentò per la Corte sabauda, dinanzi al rischio di insurrezioni, il male minore¹⁹ e una decisione di salvaguardia per evitare conseguenze più gravi²⁰ ossia l'imposizione di una costituzione con un colpo di mano della piazza; non a caso il ministro Giacinto Borrelli durante il Consiglio di Conferenza del 3 febbraio 1848 aveva affermato: «*Il faut la donner, non se la laisser imposer; dicter les conditions, non les recevoir*²¹». Nel corso della seduta Borrelli, dopo essersi richiamato alla superiore virtù «del regime assolutista-moderato cui egli e gli altri ministri sentivano di far parte²²» espose al sovrano come la richiesta di introdurre una forma rappresentativa di governo fosse talmente pressante che soltanto una risposta positiva avrebbe potuto scansare una crisi²³. Parlando a nome di tutti i ministri Borrelli chiarì che, qualora tale avviso non fosse stato seguito dal sovrano, i ministri avrebbero visto

imitazione, attraverso la quale le istituzioni dell'Inghilterra furono nel loro spirito sostanzialmente rielaborate e spesso deformate. Esse, del resto, sature della lunga e particolare storia di quella nazione, non avrebbero potuto essere altrimenti utilizzate». S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1943, p. 32.

¹³ P. ALVAZZI DEL FRATE, *Il Costituzionalismo moderno. Appunti e fonti di storia del diritto pubblico*, p. 61.

¹⁴ G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848 -1898)*, Firenze, Civelli, 1898, rist. Napoli, Jovene, 1985 p. 4.

¹⁵ U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, il Mulino, 1989, p. 373.

¹⁶ G. FALCO, *Lo statuto albertino e la sua preparazione*, Roma, Caprotti, 1945, p. 187.

¹⁷ M. S. GIANNINI, *Le costituenti nella storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, p. 427 ss.

¹⁸ U. ALLEGRETTI, *op. cit.* p. 374.

¹⁹ G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 45.

²⁰ G. REBUFFA, *op. loc. ult. cit.*

²¹ G. FALCO, *op. cit.* p. 180.

²² S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. cit.* p. 2. Per quanto riguarda invece i verbali del Consiglio di Conferenza nel periodo compreso tra l'ottobre e il dicembre del 1847 v. A. LUZIO, *Dalle riforme allo Statuto di Carlo Alberto*, in *Archivio storico italiano*, Volume 84, 1926, pp. 89 ss.

²³ S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. loc. ult. cit.*

con il più vivo dolore «la necessità di pregare il Re di scegliersi altri consiglieri²⁴»; al termine del Consiglio di Conferenza del 3 febbraio 1848 il conte Alessandro Radicati di Marmorito²⁵ verbalizzò: «*Sa Majesté, après avoir daigné d'exprimer qu'Elle avait pleine confiance dans ses Ministres, ordonna de s'occuper d'un projet dans lequel on eût soin de ne pas imiter servilement les autres nations, en se réservant de prendre ensuite telle détermination qu'Elle jugerait convenable*²⁶»; con queste parole fu sancita la decisione, dopo una seduta colma di discussioni e di interessantissimi interventi²⁷, di predisporre un progetto di costituzione da elaborare e discutere all'interno del Consiglio stesso²⁸.

3. Carta ottriata oppure pattizia?

La carta costituzionale era stata concessa dal re ai sudditi²⁹ e quindi formalmente presentava una natura *octroyé*; *prima facie* quindi era formale espressione del potere costituente del sovrano³⁰, ma quest'ultimo era stato costretto dalla pressione popolare³¹ e dalle richieste dell'opinione pubblica, quindi il gesto del monarca non era stato completamente spontaneo³², per questa ragione vi è chi ha ipotizzato che lo Statuto avesse formalmente carattere ottriato ma sostanzialmente fosse frutto di un accordo tra la Corona e i gruppi sociali emergenti di ideologia liberale³³.

All'esito delle riunioni del Consiglio di Conferenza era stato sì deciso il mutamento istituzionale dello Stato sabauda, ma il testo statutario non scaturì da un'assemblea costituente convocata appositamente per svolgere questa attività³⁴, bensì da un atto unilaterale del monarca, in altri termini fu «un'autolimitazione di un sovrano assoluto che rinunciava a parte della sua autonomia³⁵»; peraltro ai redattori premeva evidenziare che la loro opera era conseguenza di una spontanea elargizione del re, non a caso fu preferito il termine "Statuto" rispetto a quello

²⁴ S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. loc. ult. cit.* «*En respectant la volonté du Roi, si leur conscience ne leur permettait pas d'en partager l'opinion, ils verraient avec la plus vive douleur l'obligation de prier S.M. de choisir des conseillers qui fussent mieux en cas de seconder ses vues souveraines*». V. G. FALCO, *op. cit.* p. 180.

²⁵ I. SOFFIETTI, voce *Statuto albertino*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Volume XV, Torino, Utet, 1999. Ho consultato la voce del Digesto sul sito <https://onegale.wolterskluwer.it/>.

²⁶ G. FALCO, *op. cit.* p. 187.

²⁷ I. SOFFIETTI, voce *Statuto albertino*, *op. loc. ult. cit.*

²⁸ I. SOFFIETTI, voce *Statuto albertino*, *op. loc. ult. cit.*

²⁹ P. VIPIANA, *Le singole fonti del diritto*, in S. BAROCELLI – A. MORELLI – G. MOSCHELLA – M. TIBERII – P. VIPIANA – P.M. VIPIANA, *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 106.

³⁰ M. FIORAVANTI, *Costituzione e legge fondamentale*, in *Diritto pubblico*, 2/2006, p. 469. Sulle carte ottriata concesse in Europa nel periodo compreso tra il 1814 e il 1848 v. L. LACCHÈ, *Le carte ottriata. La teoria dell'octroi e le esperienze costituzionali nell'Europa postrivoluzionaria*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2/2009, pp. 229 – 254.

³¹ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 125.

³² G. MORBIDELLI, *La Costituzione*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 66. Sulla concessione dello Statuto Albertino vedi anche v. C. GHISALBERTI, *Istituzioni e società civile nell'età del Risorgimento*, Laterza, Roma – Bari, 2005, p. 165 ss.

³³ M. R. DI SIMONE, *op. cit.* p. 157.

³⁴ P. ALVAZZI DEL FRATE, *Gli ordinamenti costituzionali* in P. ALVAZZI DEL FRATE – M. CAVINA – R. FERRANTE – N. SARTI – S. SOLIMANO – G. SPECIALE – E. TAVILLA, *Tempi del diritto. Età medievale, moderna, contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 309.

³⁵ P. ALVAZZI DEL FRATE, *op. loc. ult. cit.*

di “Costituzione” dato che quest’ultimo poteva evocare l’idea di un accordo tra sovrano e popolo tale da disciplinare e regolare i poteri del re³⁶.

D’altro canto, secondo un’altra tesi lo Statuto presenterebbe una natura pattizia in quanto, pur formalmente “concesso” sia nel Proclama dell’8 febbraio che nel decreto reale di emanazione, appariva «sostanzialmente pattizio tra i soggetti della costituzione materiale della monarchia assoluta, in crisi virtuale e grave, e i gruppi sociali detentori della ideologia liberale e attestati sul principio rappresentativo³⁷». D’altronde si è pervenuti a tale conclusione poiché, in tale fattispecie si ha una manifestazione tipica del potere costituente ove «sono i portatori degli interessi politici che [l’ordinamento] si propone di realizzare, ad assumere l’iniziativa costituente ed a formare la forza attiva di sostegno che consente ad essa di affermarsi e di permanere nel tempo³⁸»; l’*octroyment* della costituzione fu dunque da questa prospettiva «nominale ma non sostanziale³⁹».

4. Una «barriera per il passato».

Lo Statuto, entrato in vigore il 4 marzo del 1848, rappresentò una svolta decisiva nella storia delle istituzioni dello Stato sabaudo⁴⁰, dato che a partire da quel momento lo Stato fu retto da un governo monarchico e rappresentativo. La monarchia assoluta cedette il passo alla monarchia limitata dal principio rappresentativo; in tal senso può essere intesa la “irrevocabilità” dello Statuto – non a caso ricordiamo che il preambolo lo definiva legge «fondamentale, perpetua ed irrevocabile» della monarchia - ossia nella inammissibilità di poter reintegrare il precedente ordinamento⁴¹ e quindi una sorta di sbarramento volto ad impedire di tornare indietro, come ha spiegato Teodosio de Marchi lo Statuto rappresentò «una legge diversa da ogni altra, per ciò fondamentale, perché con essa si aprì un periodo nuovo di vita per lo Stato moderno, assolutamente distinto da quello assoluto precedente; con esso si volle procedere

³⁶ A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 11 – 12.

³⁷ S. LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana*, Napoli, ESI, 1995, p. 21

³⁸ C. MORTATI, *Appunti sulla fonte del problema del potere costituente*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 1/1946, pp. 26 ss.

³⁹ S. LABRIOLA, *op. cit.* p. 22.

⁴⁰ C. MONTANARI, *Il periodo della monarchia costituzionale* in I. SOFFIETTI – C. MONTANARI, *Il diritto negli Stati sabaudi: le fonti (secoli XV-XIX)*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 183. Lo Statuto fu firmato da Carlo Alberto il 4 marzo 1848. La scena è descritta con queste parole da De Ambrois: «*C’était un moment solennel. Tous les ministres, muets, émus, regardaient le Roi signer, recueilli, mais calme et serein comme un homme qui accomplit consciencieusement un grand devoir. Quand il eut déposé la plume, le vieux ministres Borrelli représenta à Sa Majesté, au nom de tous ses collègues, que le gouvernement étant changé, il était dans l’ordre des choses que la Couronne s’entourât d’un nouveau ministère et qu’en conséquence tous les ministres renonçaient à leurs portefeuilles. Le Roi fut visiblement contrarié par cette déclaration. Il demanda des explications et témoigna son regret de devoir se priver de ses anciens conseillers. La séance avait été longue et pénible. Le Roi se leva. Alors le Comte Borelli, par un mouvement spontané, s’approcha, mit un genou à terre et baisa la main qui avait signé le statut. C’était le denier adieu à l’ancien ordre de choses. Le Roi, ému, relevait ses ministres et les embrassait avec effusion*». V. E. CROSA, *La concessione dello Statuto Carlo Alberto e il Ministro Borrelli “redattore” dello Statuto (Con lettere inedite di Carlo Alberto)*, Torino, Istituto giuridico della R. Università di Torino, 1936, p. 80.

⁴¹ S. LABRIOLA, *op. cit.* pp. 22-23.

non già ad una semplice riforma di questo [...] ma alla radicale sua abrogazione⁴²». Il testo statutario si pose in funzione di «barriera per il passato⁴³» volta ad impedire il ritorno del sistema assoluto. Certamente determinante fu il contributo del Ministro dell'Interno Giacinto Borrelli nel corso degli eventi che portarono allo Statuto; come ha sottolineato Emilio Crosa, tra i ministri di Carlo Alberto, fu Borrelli il primo a comprendere l'impossibilità di proseguire nella politica seguita fino ad allora⁴⁴ e a vincere le resistenze del re, riuscendo a cogliere le esigenze del sovrano e a tradurle nello Statuto⁴⁵.

5. «Una monarchia limitata».

Il re con la concessione dello Statuto aveva voluto dare vita ad «una sorta di monarchia limitata⁴⁶» ove la Corona non fosse semplicemente un elemento formale ma «investita della titolarità dell'esecutivo, partecipasse pure in modo determinante all'attività del potere legislativo e di quello giudiziario, andando con la sua azione ben oltre i limiti che le erano attribuiti secondo la visione constantiniana del *pouvoir neutre*⁴⁷». Lo Statuto, come ha rilevato Costantino Mortati, era quindi frutto di un'intesa tra quei gruppi «prevalenti in virtù del potere di fatto esercitato, che ricercano nella costituzione lo strumento idoneo alla tutela degli interessi di cui sono portatori, al consolidarsi dei principi di vita associativa che meglio giovano alla stabilizzazione ed al più ordinato svolgimento del potere stesso⁴⁸»; tali gruppi sono stati qualificati «preminenti⁴⁹» poiché detentori di diverse posizioni, idonee di fatto a garantire il predominio⁵⁰. Vi erano da un lato la monarchia e le schiere che l'avevano sostenuta e continuavano a sostenerla alla guida dello Stato sabaudo, diretti eredi della tradizione feudale e militare che risaliva ai duchi di Savoia; dall'altro lato invece vi erano gruppi più recenti, emersi a seguito degli ingrandimenti territoriali effetto del Congresso di Vienna⁵¹, appartenenti ad un ceto elitario ove confluivano borghesia e piccola nobiltà mercantile e agraria e apertisi gradualmente ai «valori delle ideologie liberali⁵²». Conseguenza dell'accordo tra questi due soggetti fu lo Statuto e il suo «primo configurarsi, come costituzione di una monarchia limitata dal principio rappresentativo⁵³».

Autorevole dottrina ha osservato come la nozione di "monarchia limitata", in una preliminare e sommaria definizione, vada interpretata nel senso che una parte dei poteri devoluti

⁴² T. DE MARCHI, *Lo statuto albertino e il suo sviluppo storico*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 18, 1926, p. 194.

⁴³ T. DE MARCHI, *op. loc. ult. cit.* V. anche F. CRISPI, *Politica interna. Diario e documenti raccolti e ordinati da T. Palamenghi Crispi*, Treves Milano, 1924, pp. 201 ss.

⁴⁴ E. CROSA, *op. cit.* p. 70.

⁴⁵ E. CROSA, *op. cit.* p. 71.

⁴⁶ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma – Bari, Laterza, 2002, p. 36.

⁴⁷ C. GHISALBERTI, *op. loc. ult. cit.*

⁴⁸ C. MORTATI, voce *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 162.

⁴⁹ C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

⁵⁰ C. MORTATI, *op. loc. ult. cit.*

⁵¹ S. LABRIOLA, *op. cit.* p. 24.

⁵² S. LABRIOLA, *op. loc. ult. cit.*

⁵³ S. LABRIOLA, *op. cit.* p. 25.

al sovrano durante la vigenza della monarchia assoluta venne trasmessa ad un nuovo e differente gruppo sociale, individuato sulla base del criterio censuario, tale assunto si ricava dalla legislazione elettorale promulgata dapprima per lo Stato sabaudo ed estesa poi al Regno d'Italia, di natura censitaria. Questa parte dei poteri⁵⁴ – dall'esame complessivo dell'ordinamento introdotto con lo Statuto – era rappresentata dalla «contitolarità del potere legislativo⁵⁵»; d'altronde è stato notato, almeno nella prima fase dell'ordinamento statutario, come «l'idea stessa di un potere regolamentare *praeter legem*⁵⁶» fosse «un riflesso della originaria pienezza dei poteri del re⁵⁷» e dunque il sovrano fosse «titolare di una competenza residuale, per tutto ciò che non gli era (o che non si riteneva) esplicitamente sottratto⁵⁸».

A limitare la monarchia sabauda, divenuta statutaria l'8 marzo 1848⁵⁹, fu dunque la rappresentanza; d'altra parte la nozione di rappresentanza politica è connessa intimamente alla nascita e allo sviluppo del parlamentarismo, nonostante la sussistenza di obiettive difficoltà di darne una definizione⁶⁰. Secondo illustre dottrina la rappresentanza deve essere considerata nella «*interezza del suo denotato complessivo*⁶¹» e quindi «*come principio e come forza, come qualificazione normativa della forma di governo e di quella di Stato, come soggetto da rappresentare e come ceto che lo rappresenta*⁶²» ovvero «*sia come classe o come classi rappresentate sia come gruppo o gruppi di intellettuali che ne assumono la rappresentanza all'interno dell'assemblea elettiva [la Camera dei deputati], quindi nell'Ottocento, come classe dominante e la sua frazione dirigente*⁶³».

6. Tra lettera scritta e regole non scritte.

Lo Statuto albertino, pur influenzato dalle *Chartes* francesi, dalla costituzione belga del 1831 e dalla tradizione inglese, non era ispirato ad un chiaro e preciso modello costituzionale,

⁵⁴ S. LABRIOLA, *op. cit.* p. 28.

⁵⁵ S. LABRIOLA, *op. loc. ult. cit.*

⁵⁶ L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, Cedam, 1966, p. 110.

⁵⁷ L. CARLASSARE, *op. loc. ult. cit.*

⁵⁸ L. CARLASSARE, *op. loc. ult. cit.*

⁵⁹ G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, Feltrinelli, p. 176.

⁶⁰ G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Maggioli, Rimini, 1999, p. 13. Come ha osservato Giovanni Moschella vi è una oggettiva difficoltà nella definizione di rappresentanza, anche per l'assenza di una nozione unitaria della stessa che si estende alle discipline giuridiche e alla giuspubblicistica, per le quali appunto il problema principale è la distinzione tra rappresentanza giuridica da un lato e rappresentanza politica dall'alto lato. Sulla rappresentanza politica v. M. COTTA, *Rappresentanza politica*, in *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1983, pp. 995 ss.; D. NOCILLA – L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Volume XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 543 ss. In materia di rappresentanza politica per il panorama italiano nell'arco di tempo compreso tra la seconda metà dell'Ottocento e i primi decenni del XX secolo v. G. PADELLETTI, *Teoria delle elezioni politiche*, Napoli, 1870; A. BRUNIALTI, *La rappresentanza delle minorità*, Milano, 1871; R. MIRABELLI, *Il suffragio a popolo e la rappresentanza giusta*, Milano, 1871; V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, Milano, 1883; M. PERSICO, *Le rappresentanze politiche e amministrative*, Napoli, 1885; V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892; G. JONA, *La rappresentanza politica*, Modena, 1893; G. ARANGIO RUIZ, *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*, in A.A.V.V. *Studi giuridici in onore di C. Fadda*, Volume IV, Napoli, 1906, pp. 101 ss.

⁶¹ G. FERRARA, *op. cit.* p. 176.

⁶² G. FERRARA, *op. loc. ult. cit.*

⁶³ G. FERRARA, *op. loc. ult. cit.*

sia per l'inesperienza dei suoi compilatori – avevano vissuto nell'assolutismo restaurato dal Congresso di Vienna – sia in quanto nell'elaborazione dello stesso i redattori si erano limitati a concessioni complessivamente moderate rispetto alle richieste avanzate dagli elementi più liberali della borghesia dell'epoca⁶⁴.

Sul piano giuridico-formale lo Statuto tracciava una monarchia costituzionale pura⁶⁵, nella quale la funzione legislativa era affidata alle due camere e al monarca; quella esecutiva al re e al suo governo; quella giurisdizionale ad una serie di organi indipendenti che la esplicavano in nome del sovrano. Il compito di delineare l'indirizzo politico generale secondo tale assetto sarebbe spettato unicamente al monarca, il quale avrebbe dovuto esplicitarlo tramite i suoi ministri, politicamente responsabili verso il re e non verso le camere, le quali avrebbero invece svolto soltanto la funzione legislativa congiuntamente al Capo dello Stato⁶⁶; che dal tenore letterale del testo non emergesse una modello parlamentare era stato osservato da Gaetano Arangio-Ruiz negli ultimi anni dell'Ottocento, il quale aveva scritto che lo Statuto « *istituiva propriamente il governo costituzionale non parlamentare giusta la distinzione scientifica oggi prevalente*⁶⁷»; del resto anche Emilio Crosa negli anni Trenta del Novecento aveva osservato che nel testo statutario non vi era «traccia di governo parlamentare⁶⁸».

Secondo un'opinione diffusa nella letteratura giuridica la forma di governo delineata dallo Statuto si sarebbe adattata, con una repentina mutazione, alla monarchia parlamentare⁶⁹, anche in virtù di convenzioni costituzionali, prassi applicative⁷⁰ e consuetudini, in altri termini secondo tale tesi operò una consuetudine istantanea in forza della quale emerse - analogamente a quanto già avveniva in parlamentarismi più maturi quale quello britannico - una reciproca relazione tra maggioranza e governo⁷¹. Sull'affermazione in via consuetudinaria di un governo parlamentare, Gaetano Mosca scriveva: « *Ora in Italia per una consuetudine, che cominciò a stabilirsi fin dal primo anno nel quale lo Statuto fu applicato negli antichi Stati sardi, i ministri sono quasi sempre membri delle due Camere del Parlamento e specialmente della Camera dei deputati e nessun ministero ha mai conservato il potere quando la maggioranza della Camera dei deputati si è dichiarata contro di esso*⁷²».

Invero, se da un lato vi è chi ha sostenuto l'immediata instaurazione della monarchia parlamentare in Piemonte già all'indomani della concessione dello Statuto, altri hanno ritenuto dall'esame del procedimento di formazione del governo che il potere del re nella nomina del presidente del consiglio e degli altri ministri si muovesse al di fuori degli schemi parlamentari⁷³

⁶⁴ P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Statuto*, cit. p. 994.

⁶⁵ M. FRAU, *Bicameralismo e rapporto di fiducia* in A. APOSTOLI – M. GORLANI – S. TROILO (curatori) *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 69.

⁶⁶ P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Statuto*, cit. p.994.

⁶⁷ G. ARANZIO-RUIZ, *op. cit.* p. 4.

⁶⁸ E. CROSA, *op. cit.* p. 73.

⁶⁹ S. LABRIOLA, *op. cit.* p. 40.

⁷⁰ M. FRAU, *op. cit.* p. 69.

⁷¹ Y. CITINO, *Lo Statuto albertino fra lettera e spirito: i mutamenti costituzionali nell'instaurazione del parlamentarismo statutario*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2020, p. 4.

⁷² G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, 1908, p. 65. Sulla tesi della repentina instaurazione di un governo parlamentare dopo la concessione dello Statuto v. L. RAGGI, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, p. 439 ss.

⁷³ S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. cit.* p. 18.

in quanto il sovrano con «lettera autografa⁷⁴» conferiva un privato incarico⁷⁵ alla personalità cui era affidato il compito di formare la compagine ministeriale. Il carattere “privato” dell’atto attribuiva inoltre al re la possibilità di conferire l’incarico a più persone contemporaneamente così come di porre condizioni sulla composizione o sul carattere politico del Ministero⁷⁶. Peraltro, il doppio incarico, conferito contemporaneamente a due personalità destinate a convivere nella stessa compagine ministeriale, è un elemento in grado di corroborare la tesi del mancato rafforzamento del ruolo del presidente del consiglio nell’assetto istituzionale sardo prima e italiano dopo.⁷⁷ Al riguardo si può pensare all’incarico attribuito il 19 luglio 1859 a Urbano Rattazzi, il quale subordinò l’accettazione alla condizione che la presidenza del Consiglio venisse affidata al generale Alfonso La Marmora⁷⁸ mentre lo stesso Rattazzi si riservò la guida del dicastero degli Interni⁷⁹. Ora, se la prassi del doppio incarico è aliena dal modello parlamentare, al contrario non lo era per un osservatore coevo quale il deputato Giuseppe Massari, il quale la riteneva invece una pratica del tutto normale⁸⁰; d’altronde si ritrova ancora nel marzo 1896, all’atto della formazione del Governo Rudinì, sul punto Giolitti ricordava «*Della costituzione del nuovo Ministero fu incaricato il generale Ricotti, il quale mise per condizione della sua accettazione di prendere accordi con Rudinì cui cedette la presidenza*⁸¹». Questa prassi dimostra la riluttanza del sovrano a riconoscere il presidente del consiglio come unico responsabile sia della composizione che dell’indirizzo politico del gabinetto⁸².

Infine è stato affermato come fino alla IV legislatura – Cavour assunse la carica di presidente del consiglio nel corso di tale legislatura, per l’esattezza nel 1852 - sia fuori luogo parlare di una forma di governo parlamentare per lo Stato sabaudo, in quanto fino ad allora il primo ministro non risultava affatto «essere il supremo magistrato dello Stato⁸³» ed era «tributario della propria nomina nei confronti del re, non della camera⁸⁴», mentre l’esecutivo era privo di caratteri ed omogeneità e di conseguenza risultava del tutto evanescente il principio di responsabilità parlamentare, venendo interpretato in vario modo dai governi succedutisi da Balbo a D’Azeglio⁸⁵.

7. Laconicità dello Statuto sulla forma di governo. Orientamenti e posizioni.

Lo Statuto dichiarava all’articolo 2 che lo Stato era retto da un governo monarchico-rappresentativo, accogliendo così il principio di rappresentatività, segnale evidente del

⁷⁴ M. MANCINI – U. GALEOTTI, *Norme ed usi del parlamento italiano*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1887, p. 643.

⁷⁵ M. MANCINI – U. GALEOTTI, *op. cit.* p. 644.

⁷⁶ S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. cit.* p. 18.

⁷⁷ R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848 – 2001)*, Roma, Carrocci, 2002, p. 44.

⁷⁸ F. LEONI, *Storia dei partiti politici italiani*, Napoli, Guida, 1975, p. 134.

⁷⁹ R. MARTUCCI, *op. cit.* p. 44.

⁸⁰ G. MASSARI, *Il conte di Cavour (Ricordi biografici)*, Milano, Barion, 1935, p. 390.

⁸¹ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*. Volume I, Milano, Treves, p. 135.

⁸² S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. cit.* p. 18.

⁸³ S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. loc. ult. cit.*

⁸⁴ S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. loc. ult. cit.*

⁸⁵ S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. loc. ult. cit.*

superamento dell'assolutismo; il testo statutario presentava tuttavia pochi ragguagli sulla forma di governo; peraltro potevano sorgere dubbi sull'applicazione di alcune disposizioni; l'articolo 67, a mente del quale «i ministri sono responsabili» poteva essere interpretato sia come responsabilità verso il sovrano - del resto erano "i ministri del Re" - sia come responsabilità verso la Camera dei deputati, interpretazione peraltro suffragata dall'articolo 66 dello Statuto, secondo il quale i ministri avevano accesso alle camere e potevano esservi sentiti, dando vita in tal modo a una collaborazione fra esecutivo e legislativo⁸⁶.

La lettera dello Statuto non modellava alcun governo di gabinetto né prevedeva «un esecutivo fiduciario del parlamento⁸⁷» ma forniva soltanto alcune condizioni di un suo sviluppo potenziale⁸⁸. In relazione alla laconicità del testo statutario e ai problemi della sua interpretazione illustre dottrina rilevava che, al momento della prima legge di concessione di pieni poteri al Governo del Re, erano state avanzate perplessità dal senatore Alfieri in relazione appunto all'utilizzo della stessa locuzione "Governo del Re", non contemplata dalla lettera dello Statuto⁸⁹; tale rilievo non era solo formale ma sostanziale dato che parlare di "Governo del Re" in un testo di legge non soltanto significava riconoscere l'esistenza di un nuovo organo collegiale non previsto dallo Statuto ma voleva dire evocare «il fantasma del governo parlamentare⁹⁰» e immaginare un esecutivo diverso dalla persona del sovrano, legato a direttive politiche che potevano anche essere, invece che le direttive regie, gli indirizzi della Camera elettiva⁹¹.

La prima crisi ministeriale - il primo Ministero del regime statutario presieduto da Cesare Balbo e nominato il 16 marzo del 1848 aveva applicato le disposizioni dello Statuto e convocato le Camere, promulgando la legge elettorale imperniata su un sistema uninominale a doppio turno - come ha evidenziato Giacomo Perticone, fu causata giustappunto nel luglio del 1848, durante la discussione sull'annessione della Lombardia al Regno di Sardegna, dal voto negativo della Camera elettiva e dalle conseguenti dimissioni del Ministero Balbo⁹². Questa crisi tuttavia secondo Carlo Ghisalberti non aveva una natura parlamentare⁹³; l'illustre studioso ha ritenuto difatti che il regime parlamentare si sia instaurato nel Regno di Sardegna solo a partire dal 1852 con il Ministero Cavour; quest'ultimo era «capo effettivo della maggioranza della Camera elettiva⁹⁴» e come evidenziava Ghisalberti, lo statista subalpino, «tra la prerogativa regia rivendicata e mai rinnegata dalla Corona, e la prerogativa parlamentare [...] scelse quest'ultima, comportandosi come il capo di un governo parlamentare, responsabile di fronte alle Camere e operante solo in virtù di un preciso rapporto di fiducia che ne suffragava l'attività legittimandola al tempo stesso⁹⁵». In altri termini, con la nomina di Cavour a presidente

⁸⁶ F. CUOCOLO, voce *Forme di Stato e di governo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Volume VI, Torino, Utet, 1991. Ho adoperato la versione ebook sul sito <http://onelegal.wolterskuwer.it>

⁸⁷ G. REBUFFA, *op. cit.* p. 85.

⁸⁸ G. REBUFFA, *op. loc. ult. cit.*

⁸⁹ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze, Nuova Guaraldi, 1983, p. 141.

⁹⁰ G. MARANINI, *op. loc. ult. cit.*

⁹¹ G. MARANINI, *op. loc. ult. cit.*

⁹² G. PERTICONE, *Il Regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, p. 15.

⁹³ C. GHISALBERTI *op. cit.* p. 39.

⁹⁴ C. GHISALBERTI, *op. cit.* p. 68.

⁹⁵ C. GHISALBERTI, *op. cit.* p. 69.

del consiglio, lo schema originariamente previsto dallo Statuto nella prassi si sarebbe orientato verso l'affermazione del primato del parlamento, il quale tramite la fiducia legittimava e sosteneva l'azione del governo, divenuto responsabile nei suoi confronti⁹⁶.

Secondo Umberto Allegretti la forma di governo presentava invece un carattere «dualistico⁹⁷» ossia contrassegnata dall'esistenza di un duplice rapporto di fiducia nei confronti del re e del parlamento⁹⁸ e opposta a quella monistica sviluppatasi in Inghilterra, invece caratterizzata dalla prevalenza del parlamento, quest'ultimo «vero e proprio arbitro della permanenza in vita del governo⁹⁹» e con l'espropriazione al capo dello Stato del potere d'indirizzo politico.

A sostegno di questa tesi sono state richiamate sia la prassi che la letteratura giuridica risalente alla fine degli anni Ottanta dell'Ottocento.

In primo luogo a suffragarla vi è la prassi: da un lato fu costante la partecipazione del sovrano – non prevista dallo Statuto – alla formazione dell'esecutivo; dall'altro lato vi furono casi di presidenti del consiglio scelti dal re non tanto in virtù di una maggioranza parlamentare quanto in assenza di essa dato che il monarca, mancando appunto una maggioranza, riteneva di poter riunirne una attorno ad un personaggio legato alla Corte: un militare come con De Launay nel 1849, Menabrea nel 1867 o Pelloux nel 1898 o un senatore come Saracco nel 1900. Inoltre, vi furono episodi di revoca oppure l'imposizione delle dimissioni per governi in carica: si pensi alle dimissioni di Cavour nel luglio 1859 per le divergenze sulla liquidazione del conflitto con l'Austria o a quelle di Minghetti nel 1864 dopo i disordini provocati dalla decisione di trasferire la capitale da Torino a Firenze¹⁰⁰.

In secondo luogo, vi è la letteratura giuridica successiva di pochi decenni allo Statuto. Luigi Palma spiegava con queste parole la relazione tra le prerogative regie e il Ministero: «crediamo che il Re meglio rappresentando l'interesse generale, a fronte dei partiti che si disputano il potere, comunque abbia a ricevere le loro proposte con quella deferenza che si meritano gli uomini che godono la confidenza della maggioranza della Camera, abbia un diritto di vera e propria approvazione di esse proposte¹⁰¹» e pertanto secondo Palma il sovrano aveva «prima di tutto, diritto e dovere di rifiuto, ove si tratti di atti contrari alla costituzione e alle leggi¹⁰²» nonché «podestà di rigetto di quelli che gli paiono inaccettabili, riferentesi alla sua prerogativa di sovrano¹⁰³». Proseguiva Palma: «Il Re ha specialmente un diritto proprio più ampio in tre atti principali ed essenziali della regia prerogativa; la nomina dei ministri, la dissoluzione della Camera, e la sanzione delle leggi¹⁰⁴». Significativi sono i passi successivi, ove Palma affermava che «in casi estremi o gravi, specialmente quando un partito al potere spinge l'altro alla ribellione, è un prezioso diritto codesto del Re di ridar pace allo Stato, cambiando i ministri, sciogliendo, se occorre le Camere e interrogando la nazione¹⁰⁵». Il quadro

⁹⁶ M.R. DI SIMONE, *op. cit.* p. 166.

⁹⁷ U. ALLEGRETTI, *op. cit.* p. 436.

⁹⁸ U. ALLEGRETTI, *op. loc. ult. cit.*

⁹⁹ U. ALLEGRETTI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁰⁰ U. ALLEGRETTI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁰¹ L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Volume II, Firenze, Pellas, 1884, p. 547.

¹⁰² L. PALMA, *op. cit.* p. 548.

¹⁰³ L. PALMA, *op. loc. ult. cit.*

¹⁰⁴ L. PALMA, *op. loc. ult. cit.*

¹⁰⁵ L. PALMA, *op. cit.* p. 549

che si presenta è quello di un regime dualistico: poteri di nomina e revoca del gabinetto, di rifiuto della firma, scioglimento libero e sanzione¹⁰⁶; non a caso si è parlato anche di un «parlamentarismo imperfetto¹⁰⁷». Il regime emerso con lo Statuto aveva dunque una forma parlamentare peculiare, contraddistinta da una marcata dose di instabilità e da una «mancanza di pienezza¹⁰⁸».

Secondo questa tesi la mancata compiutezza del regime parlamentare derivava dall'influenza del sovrano nella nomina dei ministri della Guerra e della Marina e dal fatto che i poteri regi erano tali da incidere sull'indirizzo politico ed impedire che governo e parlamento ne assumessero l'esclusiva responsabilità¹⁰⁹. Quanto osservato sopra sui poteri del re non vale a negare comunque il parlamentarismo come forma di governo; quest'ultima, del resto, presenta varianti di notevole rilievo ma non tali da alterare lo schema logico di fondo dato dalla fiducia parlamentare, in quanto, oltre alla forma monistica ove il rapporto fiduciario intercorre soltanto tra il parlamento e il governo vi è, come già detto, quella dualistica, ove il rapporto di fiducia è duplice: verso il sovrano e verso il parlamento. Il regime liberale italiano, dopo aver superato le incertezze riguardanti la previsione statutaria di una monarchia costituzionale pura, sarebbe rimasto «nell'area della forma parlamentare in forma dualistica¹¹⁰».

Secondo un'altra opinione nel Regno di Sardegna tra il 1848 e il 1861 non vi fu affatto un governo parlamentare e lo Stato sabauda in questo arco di tempo fu una «monarchia limitata¹¹¹» e conseguentemente il regime costituzionale del Piemonte andrebbe distinto da quello del Regno d'Italia¹¹²; mentre Rosario Romeo ha ritenuto che la fine della monarchia costituzionale pura coincida con la crisi di Calabiana ossia con la crisi di governo innescatasi nell'aprile del 1855¹¹³. D'altro canto, il ruolo svolto dalla Corona nel corso dell'esperienza statutaria ha spinto Paolo Colombo ad ipotizzare che il tentativo di individuare il momento in cui «lo Statuto dà vita ad una forma di governo compiutamente parlamentare¹¹⁴» sia un falso problema poiché il parlamento non riuscì mai a prevalere, né al momento della pubblicazione

¹⁰⁶ U. ALLEGRETTI, *op. cit.* p. 437.

¹⁰⁷ U. ALLEGRETTI, *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, in *Rivista AIC*, 04/2012, p. 18.

¹⁰⁸ U. ALLEGRETTI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁰⁹ U. ALLEGRETTI, *op. loc. ult. cit.*

¹¹⁰ U. ALLEGRETTI, *op. loc. ult. cit.*

¹¹¹ M. R. DI SIMONE, *op. cit.* p. 166.

¹¹² S. LABRIOLA, *op. cit.* p. 60.

¹¹³ R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, Volume III 1854 – 1861, Roma – Bari, Laterza, 2012, pp. 142. ss. Così Rosario Romeo sugli effetti della crisi Calabiana «Ma l'importanza maggiore della crisi Calabiana sta nelle conseguenze che essa ebbe sul piano costituzionale [...] Sui rapporti fra Corona e parlamento dopo l'emanazione dello Statuto sussiste tuttora una sensibile divergenza di opinioni fra i giuristi italiani, inclini, nella maggioranza, a ritenere che fin dalla prima applicazione dello Statuto si sia subito realizzato, non già il regime costituzionale previsto dalla lettera delle disposizioni statutarie, ma un regime parlamentare; e gli storici, che spesso hanno visto nella prevalenza della Camera dei deputati una conquista dell'epoca cavouriana [...] La situazione appariva profondamente diversa da quella che si era determinata nel novembre 1852, al momento della formazione del ministero Cavour. Allora [al momento della formazione dei ministri Launay e D'Azeglio] il re era riuscito a inserire nel governo uomini suoi e soprattutto a provocare una decisiva modifica nel programma politico del gabinetto: adesso lo scontro era avvenuto su una questione fondamentale di indirizzo politico e il re era stato battuto. La maggioranza parlamentare e il governo da essa sostenuto si erano mostrati più forti della Corona». R. ROMEO, *op. loc. ult. cit.* pp. 142-143 e p. 149.

¹¹⁴ P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma – Bari, Laterza, 2001, p. 74.

dello Statuto né in seguito¹¹⁵; non a caso l'autorevole studioso ha parlato di un «governo parlamentare mai nato¹¹⁶».

8. Brusche accelerazioni e repentini ritorni all'indietro.

Due episodi verificatisi nel primo decennio di vita dello Statuto forniscono indicazioni sugli effettivi rapporti di potere: il proclama di Moncalieri e la crisi di Calabiana. Con il proclama di Moncalieri – denominato così dalla residenza reale dal quale fu emanato - Vittorio Emanuele II, succeduto al padre Carlo Alberto, il 20 novembre 1849 sciolse la Camera dei deputati e si rivolse agli elettori affinché questi ultimi eleggessero una rappresentanza politicamente diversa rispetto a quella della seconda e terza legislatura, dominate dai democratici, le quali si erano rifiutate di ratificare il trattato con l'Austria dopo le sconfitte patite dallo Stato sabaudo nella prima guerra d'indipendenza¹¹⁷.

Nel Proclama di Moncalieri il sovrano richiamava appunto il corpo elettorale alle proprie responsabilità e declinava le proprie qualora fosse stata nuovamente ribadita l'opposizione al trattato con l'impero Asburgico. Gaetano Arangio-Ruiz sul Proclama scriveva che «*costituzionalmente, non può giustificarsi del tutto l'intervento diretto del capo dello stato per premere con la parola sua sugli elettori*¹¹⁸» ed evidenziava come, senza l'intervento del re, la guerra contro l'Austria sarebbe ripresa; mentre Pietro Peverelli, nei *Commenti intorno allo Statuto*, pubblicati un anno dopo la sua promulgazione, giudicava lo scioglimento della Camera dei deputati un esclusivo potere del monarca e si esprimeva per l'opportunità dello scioglimento della Camera elettiva in presenza di circostanze politiche estremamente gravi¹¹⁹; invece più di recente Carlo Ghisalberti ha osservato che in effetti era stato il presidente del consiglio D'Azeglio a predisporre il testo del Proclama¹²⁰. Ad ogni modo le elezioni videro un massiccio intervento del governo che portò alla vittoria dei moderati e alla ratifica del trattato con l'Austria.

Il secondo episodio risale al 1855, durante la discussione sulla legge per la soppressione delle corporazioni religiose, sfociata appunto nella crisi di Calabiana¹²¹, causata dal

¹¹⁵ P. COLOMBO, *op. loc. ult. cit.*

¹¹⁶ P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 149.

¹¹⁷ G. FERRARA, *op. cit.* pp. 180-181.

¹¹⁸ G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848 -1898)*, p. 53.

¹¹⁹ Così Pietro Peverelli «Lo Statuto non dichiara esplicitamente che il diritto di convocare, prorogare e sciogliere le Camere appartenga esclusivamente al re [...] Lo scioglimento della Camera dei deputati in causa di un conflitto fra il governo del re e la Camera stessa è affare di grandissimo momento e merita seria considerazione. Il diritto formale della corona di sciogliere le Camere è garantito dalla Costituzione, e non può essere messo in dubbio. Le tante cause legittime di sopra enumerate per motivare una simile misura dimostrano la convenienza di mantenere questo diritto alla corona stessa, che sola sarebbe in grado di apprezzare le circostanze e di giudicare in proposito con piena cognizione di causa». P. PEVERELLI, *Commenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino, Castellazzo Degaudenzi, 1849, pp. 39 – 40.

¹²⁰ C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 60.

¹²¹ Protagonista della crisi fu Luigi Nazari di Calabiana, proveniente da una nobile famiglia, Vescovo di Casale Monferrato dal 6 giugno 1847 e in seguito Arcivescovo di Milano. Nominato senatore da Carlo Alberto durante la prima legislatura del Regno di Sardegna, mantenne poi il seggio al Senato fino alla diciottesima legislatura del Regno d'Italia. Appoggiato dalla Corte di Casa Savoia e da Vittorio Emanuele II, Monsignor Calabiana si

Vescovo Senatore Nazari di Calabiana, con la sua soluzione di compromesso per ottenere il ritiro della legge sui beni ecclesiastici già approvata dalla Camera dei deputati¹²². La crisi fu provocata dall'opposizione clericale al provvedimento e all'influenza che i religiosi avevano sul monarca, il quale, in un momento di debolezza aveva autorizzato Luigi Nazari, vescovo di Calabiana, alla presentazione di una proposta di legge contraria sia per ispirazione che per contenuto a quella governativa. L'obiettivo era quello di «rovesciare il Ministero per sostituirlo con un Gabinetto reazionario strumentalizzabile dai clericali¹²³» e rivolto a rovesciare lo Statuto. Dinanzi a tale piano eversivo Cavour rassegnò le dimissioni; vi fu però una mobilitazione a suo favore da parte dell'opinione pubblica e dalla maggioranza che lo aveva appoggiato alla Camera dei deputati, preoccupate dal rischio corso dalle istituzioni rappresentative¹²⁴. Infine, dopo vani tentativi di costituire un Gabinetto d'Azeglio o Durando l'incarico ritornò a Cavour¹²⁵; sull'episodio ha osservato Giacomo Perticone come: «*La Corona, che s'era esposta senza cautela, fuori dallo Statuto, fu messa accuratamente in ombra dal Governo, che si batteva per lo Statuto*¹²⁶».

La forma di governo delineata dallo Statuto fu caratterizzata da accelerate ma anche da improvvisi ritorni all'indietro¹²⁷ e da numerose crisi governative. Emblematico come, durante i primi quattordici mesi di vigenza dello Statuto, vi furono sette governi e nei dieci successivi altri cinque, mentre la Camera dei deputati fu sciolta per sette volte in anticipo. D'altra parte su alcuni episodi vi è incertezza e sono stati giudicati diversamente dagli storici: la caduta del Ministero Rattazzi – avvenuta il 3 marzo 1862 - per alcuni fu la conseguenza della crisi parlamentare, per altri fu l'effetto dell'intervento della Corona; la caduta del secondo Governo La Marmora avvenne a seguito di un voto contrario nei confronti del Ministro delle Finanze, Quintino Sella, a proposito della tassa sul macinato, ma non vi è unanimità se essa fu una vera e propria crisi parlamentare oppure una crisi rientrata o ancora conseguenza di un intervento della Corona, così come il secondo Governo Ricasoli; per alcuni cadde dopo una crisi interna alla maggioranza, mentre per altri per una crisi governativa. È reputata una crisi parlamentare la caduta del secondo Governo Depretis, avvenuta dopo la bocciatura del candidato governativo a presidente della Camera dei deputati¹²⁸.

Negli ultimi anni del diciannovesimo secolo la scena politica italiana fu dominata dalla figura di Francesco Crispi, il quale guidò il paese tra il 1887 e il 1896 all'insegna dell'autoritarismo¹²⁹. Adoperando sia l'istituto della «proroga», disposta con decreto reale controfirmato dal Ministro dell'Interno, ove spesso non era indicata la nuova data di convocazione delle

oppose nel 1855 in Senato al disegno di legge governativo presentato da Cavour sulla soppressione di alcuni ordini religiosi. V. M. RIBERI, *La creazione giuridica del Regno d'Italia*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 53n.

¹²² G. PERTICONE, *op. cit.* p. 32.

¹²³ C. GHISALBERTI, *op. cit.* p. 78.

¹²⁴ C. GHISALBERTI, *op. loc. ult. cit.*

¹²⁵ G. PERTICONE, *op. cit.* p. 32.

¹²⁶ G. PERTICONE, *op. loc. ult. cit.*

¹²⁷ A. REPOSO, *op. cit.* p. 21.

¹²⁸ M. S. GIANNINI, *Parlamento e Amministrazione*, in *Amministrazione Civile*, 1961 ora in M. S. GIANNINI, a cura di S. CASSESE, Roma – Bari, Laterza, 2010, p. 87.

¹²⁹ R. MARTUCCI, *op. cit.* p. 115.

camere e il cui effetto era quello di impedire o di ostacolarne la convocazione delle sedute¹³⁰ sia l'istituto della «chiusura» Crispi tra il 1894 e il 1895 mantenne aperti i due rami del parlamento per solo undici giorni e riuscì a governare senza alcuna forma di controllo parlamentare¹³¹ in modo personale e arbitrario e «senza il consiglio dei ministri»¹³², ponendolo spesso di fronte al fatto compiuto su decisioni fondamentali per la gestione del potere, prese dallo stesso Crispi senza interpellare nemmeno i colleghi di gabinetto¹³³. Fu questo il periodo in cui la forma di governo italiana si avvicinò al cancellierato bismarckiano¹³⁴. L'età di Crispi ebbe termine con il disastro coloniale di Adua, mentre la ristrettezza del suffragio, le mancanze della classe politica, l'arretratezza di buona parte della penisola alimentarono un movimento che mirava a rimuovere il regime parlamentare¹³⁵, celebre al riguardo il «Torniamo allo Statuto» predicato da Sydney Sonnino per ridurre il potere del parlamento e riportare il sovrano in una posizione centrale¹³⁶.

Tramontato il periodo crispino e salito al trono Vittorio Emanuele III a seguito dell'attentato mortale ad Umberto I vi fu una ripresa delle istituzioni liberali; inoltre l'esigenza di regolare i poteri del Presidente del Consiglio dei ministri e del governo portò, durante il Ministero Zanardelli, alla promulgazione del R.D. 14 novembre 1901 n. 466 con il quale fu affermato da un lato il primato riconosciuto al presidente del consiglio rispetto agli altri ministri e dall'altro lato fu valorizzata la collegialità nell'esercizio delle funzioni del governo¹³⁷. Durante i Ministeri guidati da Giovanni Giolitti venne promulgata una legislazione sociale favorevole alle classi lavoratrici e introdotto nel 1912 il quasi suffragio universale maschile. Il successivo ampliamento del corpo elettorale con le modifiche avvenute nel 1918; l'introduzione di una legge elettorale proporzionale e la nascita dei partiti di massa avrebbero potuto consentire di ampliare le basi democratiche del regime statutario¹³⁸. D'altra parte, Giolitti, ritornato al potere nel 1920, aveva come obiettivo la piena realizzazione del regime parlamentare, unica possibilità al crollo dello stato liberale¹³⁹. L'esperienza fu però interrotta dal «colpo di stato monarchico-fascista¹⁴⁰» che portò Mussolini al potere e alla successiva trasformazione del regime liberal-democratico in dittatoriale¹⁴¹.

¹³⁰ S. MERLINI, *Il governo parlamentare*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma, Donzelli, 1995, p. 18.

¹³¹ C. GHISALBERTI, *op. cit.* p. 239

¹³² S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, p. 46.

¹³³ C. GHISALBERTI, *op. cit.* p. 239.

¹³⁴ R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861 – 1900)*, Bologna, il Mulino, 1979, p. 346. Per un'efficace sintesi del periodo bismarckiano v. H-U. WEHLER, *Das Deutsche Kaiserreich, 1871-1918*, Vandenhoeck&Ruprecht, Göttingen, 1973, tr. it. *L'impero guglielmino 1871-1918*, Bari, De Donato, 1981, pp. 69 ss. Sulle funzioni e i compiti del Cancelliere nell'Impero tedesco ad egemonia prussiana v. F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 55 – 57; Id. *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzioni e testi*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 48 – 50. Sul ruolo del Cancelliere nella tradizione tedesca v. L. MEZZETTI, *La forma di governo tedesca*, in *Forme di governo e sistemi elettorali*, a cura di S. GAMBINO, Padova, Cedam, 1995, pp. 184 – 186.

¹³⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Volume I, p. 84.

¹³⁶ L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 126.

¹³⁷ P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 64.

¹³⁸ C. MORTATI, *op. cit.* p. 85.

¹³⁹ S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. cit.* p. 65.

¹⁴⁰ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1982, p. 73.

¹⁴¹ P. BARILE, *op. loc. ult. cit.*

9. Osservazioni conclusive

Dal 1848 fino all'avvento del fascismo il sistema delineato dallo Statuto presentò nel complesso ambiguità, essendo stato interpretato talvolta come un modello vicino governo di gabinetto, talaltra al cancellierato, in altri casi ancora alla monarchia costituzionale¹⁴².

Se, come ha scritto Leopoldo Elia «si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo¹⁴³» sarebbe ragionevole dubitare dell'affermazione di una forma di governo parlamentare nella prassi costituzionale del Regno di Sardegna prima e del Regno d'Italia dopo. Tale tesi è suffragata da questi elementi.

In primo luogo, il procedimento di formazione del governo, il quale iniziava con consultazioni che sfociavano in un atto di incarico privato – quest'ultimo fu giuridicamente irrilevante fino al 1896 – peraltro revocabile e contenente varie limitazioni circa la composizione e il carattere del Ministero¹⁴⁴ sicché il regio decreto di nomina era condizionato ad «una attribuzione dei dicasteri gradita alla corona, che restava libera di sostituire i singoli ministri¹⁴⁵».

In secondo luogo il potere di revoca regia del governo; basti pensare alla rimozione nel 1859 di Cavour, nel 1864 di Minghetti e nel 1867 di Rattazzi, del resto questa prassi ossia la revoca del presidente del consiglio senza alcuna motivazione fu costante durante la vigenza dello Statuto; clamoroso fu il licenziamento di Marco Minghetti il 28 settembre 1864, deciso dal sovrano senza un voto parlamentare¹⁴⁶, in quanto sulla Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia apparve un comunicato ove era affermato testualmente: «*Sua Maestà avendo stimato conveniente che il Ministero attuale desse le dimissioni, questo le ha rassegnate (ieri) nelle sue mani. Sua Maestà ha chiamato S.E. il generale La Marmora per incaricarlo della formazione di un nuovo Gabinetto*¹⁴⁷». Episodio analogo, alcuni anni dopo la rimozione di Minghetti, vi fu nel 1870 in Belgio¹⁴⁸, quando il re Leopoldo II, approfittando di uno scandalo politico-finanziario, il caso *Legrand-Dumonceau*¹⁴⁹, pretese per iscritto le dimissioni del Gabinetto che disponeva ancora della fiducia della maggioranza del parlamento¹⁵⁰.

In terzo luogo, l'assenza di qualunque discussione alla Camera dei deputati sul discorso della Corona sui contenuti dell'indirizzo di governo¹⁵¹. In altri termini il parlamento

¹⁴² S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *op. cit.* p. 65.

¹⁴³ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 642.

¹⁴⁴ A. REPOSO, *op. cit.* p. 23.

¹⁴⁵ A. REPOSO, *op. loc. ult. cit.*

¹⁴⁶ R. MARTUCCI, *op. cit.* p. 44.

¹⁴⁷ Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, n. 23,0 del 28.09.1864. Così Giorgio Arcoleo sull'episodio: «l'uso di questa prerogativa parve a molti un ritorno a tradizioni assolutiste, incompatibile con una Monarchia costituzionale. Certo, non è esente di equivoci, talvolta anche di pericoli, il giudizio lasciato alla Corona, al disopra della maggioranza e del Parlamento. Può, è vero, fallire per insipienza o per proposito; ma non dee negarsi il principio, che alla tutela delle istituzioni provveda in certi casi chi n'è il rappresentante; quando non basta il gabinetto e il Parlamento. Tale prerogativa è una guarentigia pel popolo, chè se viene abusata tanto peggio per la Corona». G. ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, Jovene, 1881, pp. 154 – 155.

¹⁴⁸ S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 355.

¹⁴⁹ L. DOMENICHELLI, *Il ruolo della Corona nella Costituzione federale belga del 1993*, in *il Politico*, 4/1994, p. 717 n. 93.

¹⁵⁰ R. SENELLE, *Le Monarque constitutionnel en Belgique*, in *Res Publica*, n. 2, 1962, p. 58.

¹⁵¹ S. MERLINI, *Il governo parlamentare*, *op. cit.* p. 16.

italiano non aprì mai un dibattito sugli “intendimenti” del governo né sulle modalità politiche di soluzione di crisi governative, rimanendo quindi sostanzialmente estraneo per la determinazione dell’indirizzo politico e conseguentemente incapace di far valere la responsabilità governative per la mancata attuazione¹⁵².

Infine, dall’assenza di un espresso voto di fiducia preventivo sulla compagine ministeriale nonché di espresse regole sia sulle procedure relative alla fiducia e alla sfiducia dei ministri che sulla natura collegiale del governo¹⁵³.

Il regime sorto con lo Statuto è stato definito «pseudoparlamentare¹⁵⁴» da Giuseppe Maranini; difatti, in merito alla riluttanza di Vittorio Emanuele II a concedere l’incarico a Cavour per guidare il governo, l’autorevole studioso spiegava che «Cavour si considerava un primo ministro parlamentare; il re lo considerava in fondo sempre un suo ministro¹⁵⁵»; e non era un equivoco bensì un «conflitto cronicizzato¹⁵⁶». Conflitto che avrebbe potuto essere risolto se la legislazione elettorale avesse favorito la creazione di ampi e larghi schieramenti politici, con una conseguente presenza alla camera di una maggioranza organica e preconstituita, condizione normale ed essenziale della vita e della dinamica costituzionale. Le maggioranze erano però create e demolite tramite manovre parlamentari ed extraparlamentari, pertanto il governo parlamentare, nascendo senza le sue premesse naturali, rimaneva «difficile artificio¹⁵⁷», in altri termini un governo «pseudoparlamentare¹⁵⁸».

D’altro canto, se è vero che l’elemento indefettibile che identifica la forma di governo parlamentare è la presenza di un rapporto politico tra l’esecutivo e il parlamento che può definirsi “fiducia” e segue la vita del primo dal momento della sua entrata in carica nella pienezza dei poteri con la fiducia iniziale fino alla sua fine¹⁵⁹, che coincide o con il termine della legislatura o con la revoca della fiducia, è pur vero che non tutte le costituzioni pretendono un voto preliminare di fiducia affinché il governo possa esercitare la pienezza delle funzioni¹⁶⁰. Ad esempio, un testo costituzionale precedente di pochi anni lo Statuto, quale la Costituzione belga del 1831 poneva il sovrano come capo dell’esecutivo attribuendogli il potere di nominare e revocare i ministri¹⁶¹ senza fare alcun cenno al rapporto fiduciario tra governo e parlamento, né all’atto dell’entrata in carica né in caso di crisi; e tale istituto neanche poteva essere ricavato dall’articolo 64 del testo costituzionale belga.

Eppure, tra le monarchie dell’Europa continentale, quella belga finì con il somigliare più di tutte alla monarchia britannica, ove non era previsto e non è lo è tuttora un voto di fiducia iniziale¹⁶², dato che il governo, favorito oltretutto dal tradizionale bipartitismo britannico, ottiene

¹⁵² A. REPOSO, *op. cit.* p. 23.

¹⁵³ M. CARVALE, *op. cit.* pp. 364 – 365.

¹⁵⁴ G. MARANINI, *op. cit.* pp. 129 ss.

¹⁵⁵ G. MARANINI, *op. cit.* p. 166.

¹⁵⁶ G. MARANINI, *op. cit.* pp. 166 – 167.

¹⁵⁷ G. MARANINI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁵⁸ G. MARANINI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁵⁹ A. DI GIOVINE, *Le forme di governo* in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato* Tomo II, Roma – Bari, Laterza, 2014, p. 839,

¹⁶⁰ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1981, p. 245.

¹⁶¹ S. ORTINO, *op. cit.* p. 354.

¹⁶² V. CASAMASSINA, *L’opposizione in parlamento. Le esperienze italiana e britannica a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 200.

la fiducia direttamente dal corpo elettorale¹⁶³. Invero, il mancato conferimento iniziale dell'esperienza inglese comporta comunque che il Gabinetto, fin dalla sua costituzione, debba avere l'appoggio della *House of Commons*¹⁶⁴, piuttosto il principio accolto è quello del «sincero esperimento» ossia «il diritto del Gabinetto ad essere giudicato non prima di aver concretamente operato¹⁶⁵», diritto dal quale scaturiva il potere del parlamento di sfiduciare il governo ma non di attribuirgli la fiducia preventiva¹⁶⁶.

Ben presto nel panorama belga le funzioni del sovrano si collocarono nell'alveo tipico della monarchia parlamentare, essendo divenuto preferenziale il rapporto tra i ministri e il parlamento. D'altronde questa evoluzione non era stata favorita dalla costituzione, la quale non prevedeva espressamente né un voto di fiducia né un voto di sfiducia del parlamento verso il governo, ma fu conseguenza da un lato del rafforzamento del riconoscimento del Belgio da parte della comunità internazionale come stato indipendente - in tal modo vennero meno le preoccupazioni del parlamento belga sulle reazioni dei paesi confinanti che invece contraddistinsero i primi anni di vita del giovane stato belga spingendo le Camere a mettere in secondo piano l'affermazione della propria supremazia - dall'altro lato dalla nascita di partiti organizzati - nel 1846 il partito liberale e di lì a poco una formazione di ispirazione cattolica - che portarono il sovrano a lasciare alla maggioranza parlamentare la decisione sui governi. Si affermò quindi tra il 1847 e il 1919 un modello simile al governo parlamentare autentico del genere *government by party*¹⁶⁷, anche se vi furono singoli episodi di intervento regio, quale appunto quello di Leopoldo II nel caso *Legrand-Dumonceu*.

D'altro canto, la mancata previsione della fiducia nel testo statutario come elemento idoneo a suffragare la mancata creazione di un governo parlamentare appare superficiale, non essendo necessario che un istituto giuridico debba nascere da una norma scritta¹⁶⁸. Del resto, è stato osservato che l'origine dell'istituto della fiducia si rinviene nei primi anni di vita dello Statuto quale elemento caratterizzante le relazioni tra governi e il parlamento, richiedendo spontaneamente i primi al secondo la fiducia sui propri programmi, anche in assenza di disposizioni scritte in tal senso¹⁶⁹. Né il difetto di norme scritte è stato tale da precludere la nascita spontanea di figure, istituti e situazioni non contemplate dallo Statuto, quali il "Presidente del Consiglio dei ministri incaricato" oppure "l'esploratore" o ancora il voto di fiducia nei confronti di un singolo ministro¹⁷⁰.

Nondimeno vi è chi ha parlato di un «governo a tendenza assembleare¹⁷¹»; secondo tale prospettiva la forma di governo esistente in Italia fino all'avvento del fascismo avrebbe presentato le caratteristiche della forma assembleare e fu l'influenza della Corona che spinse

¹⁶³ F. ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001, p. 136.

¹⁶⁴ M. GALIZIA, voce *Fiducia*, in *Enciclopedia del diritto* Volume XVII, Milano, Giuffrè, 1968, p. 395.

¹⁶⁵ F. ROSSI, *op. cit.* p. 38.

¹⁶⁶ V. CASAMASSINA, *op. cit.* p. 200.

¹⁶⁷ S. ORTINO, *op. cit.* pp. 354 – 355.

¹⁶⁸ R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49 come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare*, in *Le Carte e la Storia*, 2/2016, p. 75. ss.

¹⁶⁹ R. FERRARI ZUMBINI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁷⁰ R. FERRARI ZUMBINI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁷¹ A. BARBERA, *op. cit.* p. 9.

la classe dirigente governativa a rimarcare come contrappeso il peso della Camera dei deputati, per appoggiarvisi con lo scopo di cercare spazi di autonomia¹⁷².

D'altra parte, è stato rilevato che in una situazione di pseudoparlamentarismo o di un governo «parlamentare mai nato¹⁷³» l'esecutivo è spesso in condizioni di forza, in Italia invece fu complessivamente debole e quindi poco efficiente. Ciò che lo rendeva debole era l'assenza di partiti strutturati – mancanza a sua volta collegata ad un corpo elettorale che fu a lungo ristretto – circoscritti frequentemente a gruppi parlamentari e orientati a cambiare spesso collocazione parlamentare secondo contingenze del momento, legate frequentemente a circostanze locali, secondo la logica del trasformismo. Effetto dell'assenza di strutture partitiche fu quindi la mancanza di una capacità costante di direzione da parte del Presidente del Consiglio sul governo, nonché la scarsa collegialità del Consiglio dei ministri agevolate ma non impedito dal testo dello Statuto¹⁷⁴. Autorevole dottrina ha osservato ancora come, pur essendovi stato per brevi periodi «il predominio di un labile gioco parlamentare in seno alla camera dei deputati¹⁷⁵», nel corso dello stato liberale il governo ebbe un ruolo centrale nella vita delle istituzioni, garantita dai notevoli poteri che erano assicurati dallo Statuto, nominalmente devoluti al monarca ma di fatto esercitati dallo stesso governo nonché da una serie di strumenti quali: la convocazione, la proroga e l'aggiornamento delle sessioni parlamentari o le nomine dei senatori¹⁷⁶.

La forma emersa durante l'età liberale, contrassegnata da «intersezioni mutevoli tra Corona, Esecutivo e Parlamento¹⁷⁷», può quindi essere inclusa tra le forme parlamentari «dualistiche», pur contraddistinta da tensioni e talvolta una vera e propria lotta tra i due principi della forma di governo ossia il modello costituzionale puro e quello parlamentare¹⁷⁸.

D'altro canto, autorevole dottrina ha evidenziato l'esistenza di due diverse espressioni del regime parlamentare: quella monistica e quella dualistica. Nella forma monistica il Capo dello Stato non ha poteri tali da influenzare l'indirizzo politico posto in essere dal Governo e si limita a svolgere una funzione di garanzia; in altri termini agisce come un potere neutro e imparziale rispetto alle forze politiche, senza intervenire a favore di una o dell'altra, in veste di moderatore del confronto tra gli schieramenti politici e di garante della Costituzione. La forma dualistica, reputata una fase di transizione nel processo di limitazione del potere monarchico ad opera delle forze sociali che hanno trovato nel principio di rappresentanza politica lo strumento per partecipare alle funzioni di governo, realizza il regime parlamentare con la creazione di due centri d'autorità equilibrati e con poteri in grado di bilanciarsi, ripartiti tra quello legislativo e quello esecutivo; tale concezione è stata efficacemente sintetizzata da Burdeau con la formula «due poteri, tre organi». L'equilibrio dei poteri viene raggiunto attribuendo al Capo dello Stato gli strumenti per espletare un'azione di controllo nei confronti del parlamento ed impedire

¹⁷² A. BARBERA, *op. cit.* p. 24.

¹⁷³ P. COLOMBO, *op. cit.* p. 149.

¹⁷⁴ U. ALLEGRETTI, *op. cit.* p. 20.

¹⁷⁵ U. ALLEGRETTI, *op. cit.* p. 20.

¹⁷⁶ U. ALLEGRETTI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁷⁷ U. ALLEGRETTI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁷⁸ U. ALLEGRETTI, *Forme costituzionali nella storia unitaria: monarchia e repubblica*, in *AIC*, 2/2012, pp. 7

a quest'ultimo di oltrepassare le proprie funzioni, invadendo l'area di competenza dell'esecutivo; questi mezzi devoluti al Capo dello Stato si identificano nel potere di nominare i ministri e di sciogliere il parlamento. Nella forma dualistica quindi il Governo è politicamente responsabile sia verso il parlamento che il Capo dello Stato e quest'ultimo può farne valere le responsabilità mediante il potere di revoca. In altri termini il Capo dello Stato è un organo che, come il Parlamento, può influenzare attivamente la direzione politica del paese mediante i poteri di cui gode rendendo il Governo responsabile politicamente anche verso il Capo dello Stato¹⁷⁹.

Conseguentemente, nel Regno di Sardegna prima e nel Regno d'Italia dopo la forma costituzionale pura non venne superata completamente mentre quella parlamentare, pur riuscendo ad imporsi, fu caratterizzata sia dalla precarietà che dalla mancanza di pienezza. In primo luogo dalla precarietà, dato che in diverse circostanze i sovrani esercitarono i poteri del monarca costituzionale puro vale a dire la nomina e la revoca dei governi, cui seguiva comunque l'accettazione del parlamento e il rientro dell'operazione nell'alveo del parlamentarismo, seppur in versione dualistica, con un governo responsabile sia verso il sovrano che verso il parlamento. In secondo luogo da una non piena realizzazione della forma parlamentare, essendo rimasta un'ingerenza nei confronti del governo in mano al re, il quale mantenne i poteri assegnatigli pur esercitandoli in condivisione con il governo e con una riduzione dei poteri sia dello stesso governo che del parlamento¹⁸⁰.

Dall'articolato complessivo dello Statuto emergeva una forma di governo di tipo costituzionale puro e dualistica, con due centri di potere: il sovrano e il parlamento, ma fortemente sbilanciata a favore del re, titolare di importanti attribuzioni; d'altra parte, se è vero che dal tenore letterale delle disposizioni statutarie erano rilevanti i poteri del monarca, è anche vero che lo Statuto andò incontro ad una serie di modificazioni tacite, che sostanzialmente lo trasformarono, portando ad un ridimensionamento dei poteri regi; al riguardo è sufficiente pensare alla prassi costituzionale, che integrò lo Statuto, completandone le disposizioni generiche e lacunose.

D'altro canto, seppur affievolite rispetto al testo statutario, le prerogative del sovrano erano tali da presentare una influenza ancora considerevole – il monarca era titolare della scelta o quantomeno della co-scelta di dicasteri di primaria rilevanza quali quello della Marina e della Guerra¹⁸¹ – mentre lo stesso Statuto presentava una natura ambivalente, stante la presenza di due centri di potere vale a dire re e parlamento, ambivalenza tale da renderlo suscettibile di "evoluzioni" in senso parlamentare, ma anche di involuzioni di natura autoritaria. Si sviluppò dunque nell'Italia liberale non una forma dualistica secondo il classico crisma di tale tipologia né monistica¹⁸², bensì una peculiare «forma di governo dualistica equilibrata¹⁸³» contrassegnata dal continuo confronto tra il sovrano e il parlamento. La riforma elettorale del 1912; la concessione del suffragio universale maschile nel 1919 e l'introduzione di una legge elettorale proporzionale in luogo dell'uninomiale da un lato avrebbero potuto aprire la strada

¹⁷⁹ C. MORTATI, *Le forma di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, pp. 145 – 149.

¹⁸⁰ U. ALLEGRETTI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁸¹ G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*. Volume I, Bologna, il Mulino, 1997, p. 46.

¹⁸² G. AMATO – A. BARBERA, *op. loc. ult. cit.*

¹⁸³ A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 22.

verso un nuovo processo di sviluppo del liberalismo italiano; dall'altro lato contribuire alla compiuta parlamentarizzazione del sistema, ma il primo conflitto mondiale e poi il fascismo – salito al potere con la complicità della Corona – arrestarono l'evoluzione dell'ordinamento statutario verso una forma monistica e verso un compiuta parlamentarizzazione, che non venne mai realizzata pienamente.