

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**CLAUDIO DE FIORES**

**LA GENESI DELLO STATUTO ALBERTINO E LE SUE  
IMPLICAZIONI SUGLI SVILUPPI DELLA FORMA DI GOVERNO**

**22 APRILE 2020**



## Claudio De Fiores

### La genesi dello Statuto Albertino e le sue implicazioni sugli sviluppi della forma di governo

SOMMARIO: 1. La concessione dello Statuto quale argine al costituzionalismo democratico. - 2. Lo Statuto albertino e il costituzionalismo europeo. - 3. Gli instabili equilibri della forma di governo e le sue ripercussioni sull'assetto bicamerale del Parlamento. - 4. Lo scioglimento della Camera dei deputati quale sensore di rilevazione degli assetti della forma di governo. - 5. Un re «per grazia di Dio e volontà della Nazione» e gli incerti sviluppi del sistema parlamentare.

#### 1. *La concessione dello Statuto quale argine al costituzionalismo democratico*

All'indomani del '48 le attese di gran parte della cultura risorgimentale italiana si concentrarono sulla monarchia sabauda. E le ragioni sono facilmente comprensibili: di fronte allo sfaldamento delle speranze risorgimentali registratosi nel resto d'Italia (la sconfitta della Repubblica romana, l'arroccamento reazionario di Pio IX, le posizioni defilate assunte dal Regno di Napoli) solo Casa Savoia aveva concretamente deciso di impegnarsi, anche sul terreno bellico, per l'indipendenza italiana. Ma fu soprattutto un evento a rivelarsi assolutamente determinante in quella direzione: la concessione, da parte di Carlo Alberto, dello Statuto nel marzo del 1848<sup>1</sup>.

Vi è però un luogo comune da sfatare che pervade le principali ricostruzioni di impianto storico-costituzionale. Un'opinione, ancora oggi alquanto diffusa, che vede in Carlo Alberto un "principe liberale" e nella concessione dello Statuto l'esito politico e normativo dei moti del '48<sup>2</sup>. Si tratta di ricostruzioni e opinioni che non convincono. Per una ragione innanzitutto: la monarchia sabauda, fino al 1848, si era mostrata in più occasioni avversa alle istanze rivoluzionarie, aveva costantemente "tramato" per aggirare la "questione costituzionale" e lo stesso Carlo Alberto si era *vincolato*, con un solenne giuramento, a non concedere mai la Costituzione<sup>3</sup>.

Non è un caso che le decisioni "fondamentali" assunte, negli anni precedenti, dalla monarchia sabauda erano tutte rigidamente ispirate al rispetto del principio assolutistico e tutte disvelavano un atavico e strisciante disprezzo verso ogni ipotesi di trasformazione, in senso costituzionale, dell'ordinamento. La concessione della costituzione rappresentava, insomma, per Carlo Alberto una

---

<sup>1</sup> Lo Statuto, preannunciato con il proclama dell'8 febbraio 1848, fu concesso da Carlo Alberto con regio decreto del 4 marzo 1848, pubblicato sulla *Gazzetta Piemontese* n. 56 del 5 marzo 1848 ed inserito nella *Raccolta degli atti di governo di sua Maestà il Re di Sardegna* (volume XVI, 53 ss.) con il n. 674. Il testo venne, inoltre, pubblicato in francese nel *Recueil des actes du gouvernement de S.M. le Roi de Sardaigne* (n. 456). Sulla redazione dello Statuto si veda, fra gli altri, A. MANNO, *La concessione dello Statuto - Notizie di fatto documentate*, Pisa, 1885 che riporta, in particolare, gli appunti di Federico Sclopis relativi alla seduta del 7 febbraio 1848; A. COLOMBO, *Dalle riforme allo Statuto di Carlo Alberto. Documenti editi ed inediti*, Casale, 1924; G. MARANINI, *Le origini dello Statuto Albertino*, Firenze, 1926; E. CROSA, *La concessione dello Statuto - Carlo Alberto e il Ministro Borelli "redattore dello Statuto" (con lettere inedite di Carlo Alberto)*, Torino, 1936; P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, Bologna, 2003.

<sup>2</sup> In questo senso, fra i tanti, E. CROSA, *Corso di diritto costituzionale. Parte I: Teoria generale dello Stato moderno*, Torino, 1950, 15-16; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1988, 147; C. GHISALBERTI, *Costituzione (premessa storica)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 139; S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Torino, 1997, 11, che vede nello Statuto l'approdo di «una sorta di rivoluzione liberale» capace di imporsi «anche senza Assemblea Costituente» e destinata a reggersi su un «patto politico esplicitamente stretto fra la Corona e il movimento liberale»; A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, 2017, 20.

<sup>3</sup> Il re sabauda si era dimostrato negli anni precedenti alla concessione dello Statuto rigidamente vincolato al giuramento reso nel 1823 davanti a Carlo Felice, con il quale si era solennemente obbligato a non concedere «né ora, né mai» la costituzione. Sul punto I. RINIERI, *Lo Statuto e il giuramento di Re Carlo Alberto*, Roma, 1899, 93 ss. Sull'inconsistenza della «leggenda» che descrive Carlo Alberto come monarca illuminato e sul presunto atteggiamento 'liberale', sin dai moti del '21, si vedano le persuasive riflessioni di U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, 1989, 365 ss.

soluzione grave e inaccettabile che gli rimase «fino all'ultimo ingrata»<sup>4</sup>. Così come ingrata gli risultò fino alla fine «l'idea di doverla concedere per forza, obbedendo a sedizioni non decorose e non rispettose»<sup>5</sup>. Alla vigilia del '48, «l'idea costituzionale, insomma, avanza, ma Carlo Alberto non sembra per nulla disposto a seguirla»<sup>6</sup>.

Tale “arroccamento” inizierà a sfaldarsi solo a partire dal febbraio 1848 quando, al cospetto del diffondersi dei moti insurrezionali in tutta Europa e nell'intento di prevenire nuove e più insidiose agitazioni di piazza, Carlo Alberto decise (dopo aver convocato un Consiglio di conferenza straordinario) di emanare un *proclama* contenente i principi fondamentali della futura costituzione.

La decisione improvvisa di Carlo Alberto di concedere lo Statuto si rivelò tuttavia, sin dal primo momento, gravemente “ipotecata” in senso conservatore. L'indiscusso valore propulsivo, sotteso alla stesura di una Costituzione, risultò ben presto pregiudicato dal repentino delinarsi di un asse politico conservatore tra Corona e moderati (su cui si fonderà, di fatto, la redazione dello Statuto)<sup>7</sup>.

La Corona sabauda guardava con simpatia ai moderati per un articolato complesso di ragioni: i moderati «chiedevano tardi e poco il cambiamento del regime; lo chiedevano al Sovrano, non gli lo imponevano, né meno che mai rivendicavano una costituzione formata da un Parlamento; infine non ne elaborarono se non marginalmente il contenuto»<sup>8</sup>.

Ma allo stesso tempo più che comprensibili sono anche le motivazioni che indussero i moderati liberali a concludere un così impegnativo accordo con il Re. Il patto con la monarchia se da una parte consegnava il processo di unificazione nazionale alla “retriva” guida della Corona, dall'altra, isolava definitivamente le dilaganti rivendicazioni democratiche, impedendo ad esse di condizionare, anche in minima parte, la redazione della carta costituzionale.

La sconfitta delle ragioni del costituzionalismo democratico (la repubblica, il suffragio universale, la convocazione di un'assemblea costituente) e il contestuale imporsi dei principi del costituzionalismo moderato (la monarchia, il voto censitario, la costituzione ottriata) imprimeranno all'ordinamento sabauda un carattere conservatore. Insomma – come scriverà Engels - con la concessione dello Statuto «la reazione e la restaurazione è completa»<sup>9</sup>.

In Piemonte il costituzionalismo, smentendo le sue origini rivoluzionarie, si era inopinatamente trasformato nel «mezzo più sicuro» (come si legge nel *Preambolo* dello Statuto) per assicurare, seppure in forme assolutamente “moderne”, la centralità del potere regio e la costruzione di un sistema dal quale avrebbe tratto linfa solo la conservazione. Nel nuovo ordinamento per la «*nation des citoyens*»<sup>10</sup> non c'era più posto<sup>11</sup>. La sua stessa definizione era, anzi, ritenuta eversiva, in quanto ideologicamente affine alla nozione «*terribile*» di potere costituente<sup>12</sup>.

---

<sup>4</sup> G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Firenze, 1967, 94.

<sup>5</sup> G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 94.

<sup>6</sup> P. COLOMBO, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, cit., 67.

<sup>7</sup> Sui caratteri retrivi di questo inedito asse si rinvia a P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 994 ss.

<sup>8</sup> U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 364. Lo Statuto, nonostante l'autorevole apporto offerto da eminenti esponenti del costituzionalismo moderato (Cesare Alfieri di Sostegno, Stefano Gallina, Federico Sclopis ed altri ancora), venne di fatto redatto direttamente dal Re. Agli estensori della costituzione Carlo Alberto dettò quelli che avrebbero dovuto essere i principi basilari: il carattere confessionale cattolico della costituzione e la necessità di salvaguardare «il più possibile il potere regio» (così P. MATTER, *Cavour et l'unité italienne*, Paris, 1922, I, 351).

<sup>9</sup> F. ENGELS, *La lotta di liberazione in Italia e la causa del suo attuale insuccesso* (12 agosto 1848), in K. MARX – F. ENGELS, *Opere*, VII, Roma, 1972, 398.

<sup>10</sup> Sulle origini e gli sviluppi costituzionali di questa formula mi sia consentito rinviare a C. DE FIORES, *Nazione e costituzione*, Torino, 2005, 93 ss.

<sup>11</sup> P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, 2001, 15 che sottolinea come intenzionalmente «il Consiglio di conferenza non prende in considerazione ad esempio le costituzioni rivoluzionarie, né quelle napoleoniche per quanto le prime fossero conosciutissime e le seconde fossero addirittura applicate fino a pochi decenni prima in territorio italiano».

<sup>12</sup> Cfr. P. POMBENI, *Note storiche sul caso italiano 1848-1948*, in Id. (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992, 84; C. GHISALBERTI, *Nazione e costituzione*, in Id., *Stato Nazione e Costituzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, 1997, 321 ss.

La rottura con la storia del costituzionalismo non avrebbe potuto essere più evidente. Esauritasi la spinta rivoluzionaria, a seguito del dissolvimento dell'esperienza storica delle repubbliche giacobine, anche in Italia la *nazione* da soggetto del potere costituente inizierà regressivamente a trasformarsi in recettore passivo della volontà regia. E questo voleva dire che la costituzione non era più il frutto della volontà *della* nazione *per* la nazione, ma era divenuta l'espressione originale dalla volontà di un monarca che «con la lealtà di Re e affetto di padre» concedeva il *suo* Statuto a una Nazione remissiva e «devota» che già, in passato, «tante prove ... ha dato di fede di obbedienza e di amore» (*Preambolo* dello Statuto).

Siamo di fronte a una vera e propria eterogenesi dei fini: «un'idea legata alle concezioni volontaristiche che avevano alimentato il pensiero rivoluzionario venne riutilizzata in un contesto reazionario (seppure non così estremo come quello che negava che si potesse addirittura parlare di una costituzione scritta) per ribadire la pienezza del restaurato potere monarchico ... un potere di nuovo tanto forte da poter prendere il posto dell'odiato "potere costituente" della nazione»<sup>13</sup>.

Non è un caso che delle mobilitazioni risorgimentali, dell'insurrezione di Genova del gennaio 1848, delle agitazioni democratiche dilagate in tante parti d'Italia nel *Preambolo* dello Statuto troviamo solo un fugace e influente accenno (laddove si parla degli «eventi straordinari che circondavano il paese» e si fa riferimento alla «gravità delle circostanze»). Eppure, si trattava di eventi ampiamente conosciuti che il Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848 aveva approfonditamente esaminato e discusso. Il dibattito svoltosi in quella sede era venutosi dipanandosi attorno a due diverse e contrapposte soluzioni. Da una parte si puntava a reprimere violentemente le insurrezioni in corso, dall'altra veniva invece palesata la «necessità» di giocare d'anticipo sugli eventi privilegiando, per esigenze puramente tattiche («in vista del grande movimento che smuove l'Italia»<sup>14</sup>), una soluzione diversa: la stesura di una vera e propria costituzione (se «il rimedio della repressione è pericoloso ... il mezzo della concessione è urgente»<sup>15</sup>).

Si arrivò così alla concessione dello Statuto. Una scelta ostentata, da «un preambolo sentimentale e romantico»<sup>16</sup>, alla stregua di un atto di cortesia, generoso e disinteressato, del Re («Noi veniamo oggi a compiere quanto avevamo annunziato ai nostri amatissimi sudditi»). Nei fatti, essa altro non era invece che un ulteriore deterrente abilmente esperito dalla Corona per porre un freno alle temute «farneticazioni» dei popoli, al '48, al potere costituente della nazione. Insomma se «la costituzione è un male ... in certi tumultuosi frangenti (come nei primi mesi del 1848) è il minore dei mali e serve ad evitarne peggiori»<sup>17</sup>.

## 2. Lo Statuto albertino e il costituzionalismo europeo

Come si è detto lo Statuto era nato sotto la tutela dell'asse monarchico-moderato. E di questo asse politico il neonato ordinamento ne rifletteva appieno le finalità (antidemocratiche) e l'impianto (debole e retrogrado). Di qui il delinarsi di un processo politico e sociale destinato a permeare non solo la costruzione del regime costituzionale sabauda, ma (negli anni a venire) anche lo sviluppo e i caratteri stessi della nazione italiana.

Obiettivo dei «destri del Risorgimento» – scriveva Antonio Gramsci – era proprio quello di impiegare «la massima e più spregevole demagogia» per fare del «popolo-nazione uno strumento, un

---

<sup>13</sup> M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994, 224.

<sup>14</sup> Nei confronti dei cittadini genovesi, protagonisti dell'insurrezione del gennaio 1848, il Consiglio di Conferenza aveva minacciato di ricorrere alle maniere «forti», intimando «la popolazione di Genova ... a desistere dalle sue pretese, informandola in ultimo luogo delle disposizioni del Governo e della intenzione di questo di reprimere severamente il minimo tentativo di resistenza e di spingere fino in fondo la difesa dei propri diritti e delle sue prerogative» (*Processo verbale della seduta del 7 gennaio 1848 del Consiglio di Conferenza*, in L. CIAURRO (a cura di), *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, Roma, 1996, 93).

<sup>15</sup> *Processo verbale*, cit., 130.

<sup>16</sup> G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, cit., 23.

<sup>17</sup> G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, Torino, 2009, I, 23.

oggetto, degradandolo»<sup>18</sup> ed escludendolo *sine die* dalla costruzione dello Stato italiano. Era stato così a metà dell'Ottocento, quando Carlo Alberto, escogitando la soluzione statutaria, riuscì a realizzare abilmente il suo disegno di «confiscare a beneficio della sua miseranda persona» le mobilitazioni democratiche e «tutto il movimento popolare dell'anno 1848»<sup>19</sup>. E così sarà anche negli anni a venire.

Diversamente da quanto sostenuto in letteratura lo Statuto albertino non fu pertanto la copia «quasi letterale»<sup>20</sup> della Costituzione francese del 14 agosto 1830<sup>21</sup>, né tantomeno di quella belga del 7 febbraio 1831<sup>22</sup>. Costituzioni che, diversamente dallo Statuto albertino, erano state il frutto di processi costituenti popolari o quanto meno di riusciti esperimenti di accordo, «convenzione o patto tra il principe ed il popolo»<sup>23</sup>. Ecco perché, rilevava argutamente Santi Romano,

«prive, ad ogni modo, di fondamento sono sempre state, anzi tutto l'opinione che nello Statuto vedeva un accordo, un “contratto” fra la Corona e il popolo, mentre esso fu emanato per “regia autorità” e con la “forza di legge” (vedi preambolo) e inoltre l'opinione che la sua efficacia dipendesse dalla volontà popolare manifestata dai plebisciti nel periodo dell'unificazione del Regno»<sup>24</sup>.

In Europa siamo pertanto in presenza di processi costituenti alquanto variegati la cui genesi è destinata coerentemente a riflettersi anche sui contenuti sottesi ai diversi testi costituzionali. In

<sup>18</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Q.19, §.28, III (1932-1935), Torino, 2007, 2054.

<sup>19</sup> F. ENGELS, *La lotta di liberazione in Italia e la causa del suo attuale insuccesso* cit., 398 che scrive «tra i principi nazionali, il nemico principale della libertà italiana è stato ed è Carlo Alberto», nonostante questi «si faceva osannare come *la spada d'Italia*, come l'eroe il cui il brando avrebbe rappresentato la più sicura garanzia della libertà e dell'indipendenza d'Italia» (397-398).

<sup>20</sup> S. TRENTIN, *Dallo Statuto Albertino al regime fascista* [1929], Venezia, 1983, 12 per il quale il contenuto dello Statuto «non presenta alcuna originalità... [in quanto] esso fu redatto sull'imitazione, quasi letterale, delle costituzioni francese del 1830, belga del 1831 e spagnola del 1845». Su posizioni analoghe G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 95. Altri autori, contestando la tesi della *riproduzione letterale*, ritengono invece che le citate costituzioni europee abbiano costituito, nella fase di redazione dello Statuto, solo una fonte di ispirazione, un modello non da *adottare*, ma da *adattare* alla realtà politica piemontese. In questo senso, fra i tanti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, 84-85; E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1990, 230; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1994*, Roma-Bari, 2006, 30; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Milano, 1947, 159-160; S. FURLANI, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848*, in *Boll. informaz. cost. e parlam.*, 1986, 111 ss.; I. SOFFIETTI, *Lo Statuto Albertino*, Torino, 1999, 5 ss.

<sup>21</sup> La costituzione francese del 1830 (promulgata dopo l'ascesa al trono di Luigi Filippo) venne redatta sulla base di un comune accordo tra il nuovo re e l'assemblea parlamentare che l'aveva di fatto elaborata. E fu proprio tale singolare configurazione del “patto costituzionale” a garantire alla carta francese una connotazione (relativamente) più “avanzata” degli assetti statuali: soppressione del potere di ordinanza, riconoscimento (nella prima parte della costituzione) dei diritti di libertà, estensione del suffragio, carattere non confessionale dello Stato, previsione del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo.

<sup>22</sup> E sulla stessa scia si pone anche la costituzione belga del 1831, che emanata da una Assemblea costituente (insediatasi all'indomani dello scoppio della “rivoluzione nazionale”) giungerà a formulare in modo chiaro e conciso il primato del Parlamento all'interno del nuovo ordinamento costituzionale, prevedendo a tale riguardo anche l'elettività della Camera Alta. Sul punto M. CHRISTOPHE – D. BRECHT, *La Costituzione belga del 1831: storia, ideologie, sovranità*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2018, 7 ss.

<sup>23</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970, I, 113. Sul punto si vedano altresì le note pagine di G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato* (1914), Milano, 1949 dedicate al rapporto tra costituzionalismo europeo (del XIX secolo) e cultura democratica. Circa l'esperienza costituzionale francese e belga il noto giurista europeo rileva, che la costituzione francese «non è stata concessa unilateralmente dal Re, ma è un accordo tra Re e Parlamento. Il principio monarchico - è vero- non è espressamente abbandonato; ma Luigi Filippo non si designa più come Re per grazia di Dio e si chiama re dei francesi» (109). Ancora più incisiva su questo terreno è, secondo Jellinek, la costituzione belga che «si basa espressamente sul principio democratico, giacché fa derivare tutto il potere dalla Nazione; e al re quindi non compete che solo quanto gliene è espressamente delegato per esercizio» (111).

<sup>24</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano* (1914), Milano, 1988, 234 ss. Le notevoli discrasie “genetiche” esistenti tra l'esperienza costituzionale sabauda, da una parte, e quella francese e belga, dall'altra, sono state efficacemente evidenziate da A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, Padova, 1995, 28 (nota 57) che rileva come «nel primo caso il potere costituente era stato esercitato dal Re, nel secondo caso dal popolo, nel terzo da entrambi».



Francia troveremo, ad esempio, garantiti (nella prima parte della costituzione) i diritti di libertà (artt. 1-11), il diritto di voto (art. 34), il carattere laico dello Stato (art. 5). Non diversamente da quanto accadrà in Belgio dove accanto alla garanzia dei diritti (artt. 4-24) e al primato del Parlamento (artt. 32-46), troveremo riconosciuta anche la sovranità della nazione (art. 25). Una ipotesi retrograda e conservatrice è destinata, invece, a permeare lo Statuto albertino: carta ottriata, carattere confessionale dello Stato (art. 1), marginalizzazione dei diritti di libertà collocati in numero esiguo dopo le norme concernenti la Corona (artt. 24-32) e così via. Della tradizione del costituzionalismo rivoluzionario europeo lo Statuto aveva insomma rinunciato a quasi tutto. *Nomen* compreso: alla monarchia sabauda

«il termine *costituzione* non piaceva, perché sapeva troppo di rivoluzione. Si preferì quindi il termine meno evocativo di Statuto, più legato alla tradizione italiana delle autonomie comunali»<sup>25</sup>.

Parafrasando Marx potremmo, pertanto, concludere che se nella Francia del 1830 «il re è per grazia della costituzione (monarchia concessa)»<sup>26</sup>, nel Piemonte del 1848 è la costituzione ad essere tale per “grazia” del Re Carlo Alberto (costituzione concessa).

È da qui che bisogna partire per comprendere l’anomalia del «costituzionalismo monarchico»<sup>27</sup> di matrice sabauda, il suo fondamento ideologico, il suo impianto «bastardo»<sup>28</sup>, refrattario a misurarsi sia con la tradizione antirivoluzionaria di ascendenza tedesca sia con la tradizione rivoluzionaria francese e con l’idea democratica di nazione<sup>29</sup>. Con la redazione dello Statuto, l’asse monarchico-moderato piemontese aveva, infatti, deciso di imboccare una direzione «autoctona», dotandosi di un assetto «compromissorio»: né con Sieyès, né con Savigny. Ma rinunciando a «inserire il popolo nel quadro statale» aveva anche rinunciato a porre le condizioni per «la creazione dello Stato moderno in Italia»<sup>30</sup>, come lucidamente evidenziato da Antonio Gramsci nei *Quaderni*:

«quegli uomini effettivamente non seppero guidare il popolo, non seppero destarne l’entusiasmo e la passione ... Raggiunsero essi almeno il fine che si proponevano? Essi dicevano di proporsi la creazione dello Stato moderno in Italia e produssero qualcosa di bastardo, si proponevano di suscitare una classe dirigente diffusa ed energica e non ci riuscirono, di inserire il popolo nel quadro statale e non ci riuscirono. La meschina vita politica dal 70 al 900, il ribellismo elementare ed endemico delle classi popolari, l’esistenza gretta e stentata di un ceto dirigente scettico e poltrone sono la conseguenza di quella deficienza»<sup>31</sup>.

### 3. *Gli instabili equilibri della forma di governo e le sue ripercussioni sull’assetto bicamerale del Parlamento*

<sup>25</sup> G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Bologna, 2003, 46.

<sup>26</sup> La frase di K. MARX, *Nota sulla concezione hegeliana dello Stato* (1843), in *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico*, Roma, 1983, 159 esattamente reca: «Sotto Luigi XVIII la costituzione è per grazia del re (carta costituzionale concessa dal re), sotto Luigi Filippo il re è per grazia della costituzione (monarchia concessa). Possiamo notare in generale che la trasformazione del soggetto in predicato e del predicato in soggetto, lo scambio fra il determinante e il determinato, è sempre la rivoluzione prossima. E ciò non solo dal lato rivoluzionario. Il re fa la legge (vecchia monarchia), la legge fa il re (nuova monarchia)».

<sup>27</sup> La formula è di M. KIRCH, *La trasformazione politica del monarca europeo nel XIX secolo*, in *Scienza & Politica*, 2006, 21

<sup>28</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, cit., 2053.

<sup>29</sup> Sul punto, in particolare, G. ARCOLEO, *Trattato di diritto costituzionale* [1890], Milano, 1935, 164 ss.; E. CROSA, *La concessione dello Statuto*, Torino, 1936, 68.

<sup>30</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, cit., 2053.

<sup>31</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, cit., 2053-2054.

Ma all'interno di un sistema di governo di tipo "compromissorio" a chi spetta rappresentare la *nazione*? Al re (legittimato dal titolo dinastico) o alla Camera dei deputati legittimata dal voto dei cittadini (o per meglio di quei pochi cittadini che disponevano del diritto di voto a fronte di un sistema elettorale di tipo censitario)?

È questo il nodo che sarà alla base della riflessione avviata, alla vigilia della stesura dello Statuto, da Giacomo Durando. Una questione alquanto complessa e destinata a investire la natura delle costituzioni, gli istituti della rappresentanza elettiva, i rapporti con le monarchie.

Per Durando «le libertà e le istituzioni rappresentative» non solo erano parte integrante del concetto di Costituzione, ma costituivano le «condizioni *sine qua non* dell'esistenza» dei moderni ordinamenti<sup>32</sup> dalle quali sarebbe dipeso la costruzione e lo sviluppo della nazione italiana:

«Le istituzioni rappresentative odierne sono le sole capaci di confondere in una nazionalità comune le sub-nazionalità disseminate, reluttanti e anche nemiche. Nelle camere parlamentarie di Parigi si disciolsero compitamente i pochi resti de' provincialismi lorenzi, provenzali e le istesse sub-nazionalità franco germaniche della riva sinistra del Reno. Nelle Cortes di Madrid vanno, da dieci anni in qua, ... affluendo e disperdendosi le antiche rivalità fra' Castigliani, Navarri, Aragonesi, Catalani, Andalusi, non meno eterogenei tra loro, che il siano fra noi Lombardi, Toscani, Napolitani, Siciliani e Piemontesi»<sup>33</sup>.

Ma la costruzione della nazione per Durando è, innanzitutto, costruzione della sua unità, obiettivo che solo il «principio monarchico» è in grado di perseguire:

«il principio monarchico è per se stesso un principio di forza, di concentrazione materiale, morale, sociale, spinto di propria natura ad assorbire, comprimere e confondere gli elementi tra sé più disparati»<sup>34</sup>.

«Sommo interprete» della volontà della Nazione era pertanto ritenuto il Re: il «capo supremo dello Stato»<sup>35</sup>. E in quanto tale

«moderatore supremo dello Stato e custode degli interessi generale della nazione, del suo patrimonio storico e morale, origine di ogni potere regolatore, di tutto; un solo potere ereditario, epperò immutabile»<sup>36</sup>.

Di qui l'esigenza di compenetrare le ragioni della rappresentanza parlamentare con quelle della rappresentanza monocratica ed ereditaria, procedendo, per questa via a

---

<sup>32</sup> G. DURANDO, *Della nazionalità italiana. Saggio politico-militare*, Losanna, 1846, 195, per il quale, se è indubbio che il fondamento di una nazione «consiste nella sua coesione morale», è allo stesso modo altrettanto vero che «questa coesione morale non può però sperarsi che dalle *libertà politiche* fuori dalle quali tutto sarà incertezza, confusione, continui terrori; quindi non coesione, non forza, non *indipendenza nazionale*» (180).

<sup>33</sup> G. DURANDO, *Della nazionalità italiana*, cit., 176-177.

<sup>34</sup> G. DURANDO, *Della nazionalità italiana*, cit., 158.

<sup>35</sup> La definizione contenuta nell'art.5 dello Statuto tendente ad individuare nel Re il «Capo Supremo dello Stato» parrebbe destinata ad assumere, all'interno del regime costituzionale, «un contenuto concreto e non ... solo formale» (G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 116). Allo stesso tempo altri Autori han posto in evidenza come Carlo Alberto «concedendo lo Statuto aveva voluto dar vita a una sorta di monarchia limitata, nella quale la Corona non fosse soltanto 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 costantiana del *pouvoir neutre*» (C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., 35-36). Scettico rispetto a tale lettura è, fra i tanti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, cit., 985 per il quale «sarebbe davvero erroneo dare un soverchio peso alla sua lettera scritta».

<sup>36</sup> I.S. SPOTO, *Parlamento*, in *Digesto italiano*, Torino, 1906-1910, XVIII,152.

«un riordinamento politico da cui ne risultassero sapientemente contemperati gl'interessi della monarchia e delle credenze religiose con quelli della nazione e della civiltà»<sup>37</sup>.

L'impianto teorico delineato nel 1846 dal Durando nella sua opera *Della nazionalità italiana* troverà ampi e significativi riscontri nella lettera dello Statuto che all'art. 2 espressamente sanciva il carattere «monarchico rappresentativo» dello Stato<sup>38</sup>. La quadratura del cerchio tra monarchia e rappresentanza elettiva della nazione pareva essere stata finalmente raggiunta anche sul terreno costituzionale. E nel 1849 verrà raffigurata da Pietro Peverelli con le seguenti parole:

«Su questa via si doveva giungere e determinare una forma di governo che riunisse possibilmente i vantaggi ed evitasse i vizii di ambedue le forme estreme ... mentre la monarchia pura escludeva la nazione da ogni ingerenza nella direzione e nella trattazione dei proprii affari ... la seconda non offriva quel grado e di sicurezza e di forza che forma base e sostegno indispensabile di un regolare civile consorzio. Il problema quindi della forma di governo si risolveva nel combinare una giusta e regolare compartecipazione della nazione alla trattazione dei proprii affari colla conservazione del prestigio e dell'autorità inerente alla forma monarchica»<sup>39</sup>.

Pietra angolare della rappresentanza nazionale all'interno dello Statuto albertino era l'art. 41 che testualmente recitava: «i deputati rappresentano la Nazione in generale». Si tratta di un principio direttamente mutuato dal diritto rivoluzionario e, in breve tempo, destinato a divenire il fondamento di «una nuova dogmatica politica»<sup>40</sup> (come ampiamente confermato dal suo progressivo recepimento nelle costituzioni europee nel corso del XIX secolo).

Sulle implicazioni di ordine costituzionale sottese a tale disposizione la dottrina ottocentesca si è più volte soffermata traendone alcune concordi conclusioni: a) tra legge, rappresentanza e nazione vi è un nesso inestricabile: «una disposizione o una legge, che restringe o modifica il libero arbitrio individuale, o impone sacrificio, non può aver forza se non quando è liberamente assentita dalla nazione, e per essa da un consenso che in forza di una libera elezione la rappresenti»<sup>41</sup>; b) «il diritto generale di sovranità appartiene a ciascun cittadino, e non si può delegare che per voto della maggioranza, ed in nome della nazione intera, ad una rappresentanza eletta»<sup>42</sup>; c) «chi indirizza la politica dello Stato effettivamente è la sovranità nazionale»<sup>43</sup>.

Si tratta di interpretazioni avanzate e, per molti aspetti, innovative sul terreno costituzionale, ma non in linea con l'opinione dominante che in quegli anni si era fatta assertrice di una diversa idea: lo Statuto era nato con un'impronta conservatrice e tale doveva rimanere.

A sostenerlo era anche un ampio orientamento dottrinale, in quegli anni, tenacemente impegnato a difendere una diversa concezione del diritto costituzionale e dello Statuto. Una concezione imperniata sull'antitesi tra principio di rappresentanza e principio elettivo, tra legittimazione politica e legittimazione democratica. E questo perché – anche per un raffinato giurista come Pietro

<sup>37</sup> G. DURANDO, *Della nazionalità italiana*, 176.

<sup>38</sup> Si tratta di una formula di indubbia pregnanza costituzionale a tal punto da ritenere possibile ritracciare in tale disposizione l'unico limite implicito ed assoluto al potere di revisione costituzionale. L'eventuale revisione dell'art. 2 St., comportando un radicale stravolgimento della forma di Stato, avrebbe inevitabilmente provocato il definitivo superamento del regime costituzionale fondato nel 1848. In questa norma è possibile, pertanto, rintracciare i caratteri genetici e i principi fondanti dell'ordinamento statutario, grazie ai quali se ne può ricostruire il contenuto essenziale. È quanto sosteneva nel XIX secolo L. A. MELEGARI, *Sunti delle lezioni di diritto costituzionale del sig. professore L.A.M. nell'Università di Torino per l'anno scolastico 1856-57, compilate da alcuni studenti per l'uso dei loro condiscipoli*, Torino, 1857, 160 secondo il quale un'eventuale riforma di questi principi di regime avrebbe fatalmente «scosso... le basi giuridiche fondamentali della nostra libertà». Per una più estesa e articolata ricostruzione della questione si rinvia a C. DE FIORES, *Revisione costituzionale e forma di governo. Il caso dello Statuto Albertino*, in *Dem. dir.*, 1995, 219 ss.

<sup>39</sup> P. PEVERELLI, *Comenti intorno allo Statuto del Regno*, Torino, 1849, 5.

<sup>40</sup> C.A. BIGGINI, *Diritto costituzionale*, in ID., *Un secolo di progresso scientifico (1839-1939)*, Roma, 1939, 390.

<sup>41</sup> P. PEVERELLI, *Comenti intorno allo Statuto del Regno*, cit., 18.

<sup>42</sup> P. CASTIGLIONI, *Della Monarchia parlamentare*, Milano, 1859, I, 65.

<sup>43</sup> P. CASTIGLIONI, *Della Monarchia parlamentare*, Milano, 1860, II, 108.



Castiglioni - la nazione, per esistere e per potersi *integralmente* esprimere, doveva fondare la propria legittimazione non su una frammentaria e «litigiosa» compagine di eletti, ma sul «potere monarchico di rappresentanza sovrana»<sup>44</sup>: il solo ed esclusivo fulcro della «rappresentanza individuata e sensibile della sovranità nazionale»<sup>45</sup>. E se depositaria della sovranità della nazione era ritenuta la Camera, tanto più doveva esserlo allora il Senato<sup>46</sup>, perché anche «la seconda Camera non può ormai più rappresentare una classe, un interesse particolare; ma sibbene come la prima e in concorrenza con essa rappresenta la Nazione»<sup>47</sup>.

L'esito a cui approda la dottrina di epoca statutaria è, a questo punto, evidente: così come la Camera dei deputati non rappresenta né il corpo elettorale nel suo complesso, né i singoli collegi, ma la nazione, allo stesso modo anche «il Senato non rappresenta né il Monarca né una casta, ma la nazione» sebbene nelle sue espressioni più retrive e «nella sua parte moderata e conservatrice»<sup>48</sup>.

Come la Camera, anche il Senato veniva quindi raffigurato dalla dottrina ottocentesca come parte integrante della rappresentanza nazionale: «organo del sapere, del volere e del potere della nazione»<sup>49</sup>. Eppure, il Senato non era espressione diretta del voto della nazione, dal momento che i suoi membri venivano scelti dal Re fra determinate categorie di cittadini.

La situazione, venutasi configurando sul piano dei rapporti tra i poteri dello Stato, era pertanto alquanto anomala. E veniva surrettiziamente giustificata dalla prevalente dottrina a partire dall'esigenza di non lasciare «il monarca ... isolato a fronte di un'assemblea nominata direttamente dalla nazione»<sup>50</sup>. Ciò non poteva essere ammesso. Né tanto meno poteva essere consentita la concentrazione del monopolio della volontà della nazione in un solo organo e per di più elettivo:

«il dare insomma un solo organo alla formazione ed espressione della volontà nazionale, si è rendere codesta formazione ed espressione troppo subitanea, precipitosa e inconsiderata»<sup>51</sup>.

Era questo il ruolo costituzionale che la Camera Alta si era ritagliato: essere un argine nei confronti delle smanie e delle inquietudini della Camera bassa. Non è un caso che soprattutto nei primi anni di vita dello Statuto, il Senato, assunta l'originale configurazione di *consilium principis*, tenderà a porsi e ad agire quale luogo di presidio e salvaguardia della conservazione del sistema<sup>52</sup>.

<sup>44</sup> P. CASTIGLIONI, *Della Monarchia parlamentare*, cit., II, 107.

<sup>45</sup> P. CASTIGLIONI, *Della Monarchia parlamentare*, II, cit., 33.

<sup>46</sup> All'interno dell'organizzazione costituzionale, delineata dallo Statuto Albertino, particolare rilevanza occupava il Senato. La Camera Alta, come espressamente previsto dall'art. 33 St., era composta da «membri nominati a vita dal Re in numero non limitato aventi l'età di quarant'anni» e scelti tra definite categorie di cittadini: l'alto clero, l'esercito, la burocrazia, i cittadini investiti delle più elevate cariche all'interno dello Stato, i membri della Regia Accademia delle Scienze «coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrato la patria» e quanti pagavano «tre mila lire d'imposizione diretta in ragione de' loro beni o della loro industria». Membri di diritto erano, invece, i principi della famiglia reale. Al Re spettava altresì la nomina del presidente e dei vicepresidenti del Senato (art. 35 St.). Di qui l'innestarsi di una spirale che imprimendo alla Camera Alta una caratterizzazione ideologica spiccatamente conservatrice tenderà a trasformare questo ramo del Parlamento in uno straordinario avamposto politico, surrettiziamente utilizzato dalla Corona (soprattutto in una prima fase) per modellare gli assetti politico-istituzionali della nazione, in modo conforme agli interessi dei ceti sociali dell'*Ancien Régime* e dei privilegi dinastici.

<sup>47</sup> L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, Firenze, 1869, II, 155 per il quale l'unico discrimine esistente tra Camera e Senato sarebbe dipeso dal diverso modo di «incarnare» la rappresentanza nazionale: «alla seconda Camera si chiede prudenza, circospezione, temperanza; mentre dalla prima si vuole l'energia, il progresso; ma nell'interesse della Nazione tutte queste qualità debbono applicarsi allo stesso subbietto».

<sup>48</sup> P. CASTIGLIONI, *Della Monarchia parlamentare*, cit., II, 50.

<sup>49</sup> L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, 1884, II, 412.

<sup>50</sup> L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 328.

<sup>51</sup> L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 318.

<sup>52</sup> Soprattutto nella prima fase, la Corona tenderà ad esercitare in modo pressoché assoluto ed incondizionato tale prerogativa, promuovendo - attraverso la nomina oculata di esponenti di spicco della grande proprietà terriera, della burocrazia e del potere militare - la formazione di un indirizzo marcatamente reazionario all'interno del Senato. Sul punto, in particolare, N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, 1993, 23 ss.

#### 4. Lo scioglimento della Camera dei deputati quale sensore di rilevazione degli assetti della forma di governo

La dottrina sulla rappresentanza nazionale “divisa” tra Senato e Camera dei deputati poneva più problemi di quanti in realtà non ne risolvesse, soprattutto in ragione degli stridenti interrogativi che tale raffigurazione inevitabilmente sollevava. Camera e Senato rappresentavano la stessa nazione? O piuttosto due nazioni differenti connotate da istanze diverse, interessi diversi, valori diversi e in molti casi addirittura conflittuali? E cosa sarebbe accaduto a fronte di una volontà discordante tra Senato e Camera? Quale di queste volontà sarebbe prevalsa? Quella manifestata dal ramo nominato dalla Corona o quella espressa dal ramo elettivo? E con quali strumenti costituzionali sarebbe stato possibile sancire la prevalenza di una Camera sull'altra?

La risposta formulata in dottrina, nel corso dell'età statutaria, è netta e mal si presta ad equivoci di sorta: in caso di contrasto fra le due Camere bisogna «sciogliere il Parlamento (cioè la Camera elettiva o dei deputati) per interrogare e consultare il paese chiamandolo a nuove elezioni dei deputati»<sup>53</sup>.

Solo attraverso «il voto della Camera nuova»<sup>54</sup> sarebbe stato pertanto possibile offrire rinnovata legittimazione politica alla rappresentanza nazionale. Così come solo attraverso l'appello alla nazione si sarebbe potuto impedire che il protrarsi dei conflitti e della «lotta delle due Camere» potesse degenerare a tal punto da venire «sacrificato il bene della nazione»<sup>55</sup>.

Soluzioni di altro tipo non sarebbero state esperibili. Per prassi, di fronte all'estenuante protrarsi del conflitto tra i due rami del Parlamento (uno “vitalizio”, l'altro sottoposto a periodiche elezioni), il Re aveva a sua disposizione una sola scelta, per molti versi obbligata<sup>56</sup>: lo scioglimento della Camera dei deputati<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> L. FIORENTINI, *Guida alla politica del popolo italiano*, Napoli, 1867, 65.

<sup>54</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, 281.

<sup>55</sup> P. CASTIGLIONI, *Della Monarchia parlamentare*, cit., II, 49.

<sup>56</sup> Non lo sarà più quando, al fine di garantire una maggiore omogeneità politica fra i due rami del Parlamento, si inizierà massicciamente a ricorrere allo strumento delle *informate*, funzionalmente proteso a scongiurare nuovi e irriducibili contrasti fra le Camere. Il punto è efficacemente colto da S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, cit., 135-136 che rileva come «il Re può influire sulla Camera dei deputati, sciogliendola e indicendo le elezioni generali, così, in riguardo al Senato, che non può sciogliere né con atto generale, né con la revoca dei singoli senatori che sono nominati a vita, egli può determinare una modificazione dell'assemblea, immettendovi altre persone». È quanto avvenne già nel corso del decennio cavouriano quando il potere di nomina dei componenti della Camera Alta risultò essere ampiamente condizionato dall'esecutivo, al fine di assicurare una maggiore e più proficua stabilità degli equilibri politici di governo. Nel corso dei governi Cavour furono nominati ben 158 senatori, tutti tendenzialmente favorevoli alla politica governativa. Ciò non deve tuttavia indurre a ritenere che il ruolo della Corona nelle *informate* del periodo cavouriano sia stato marginale o del tutto passivo. La politica regia anche in quella fase è stata caratterizzata da un perdurante interventismo e dal determinante appoggio della Corona al disegno politico dei moderati. Ciò indurrà la monarchia ad assicurare una significativa presenza della borghesia industriale nella Camera Alta (per valorizzarne ulteriormente il peso politico soprattutto a fronte delle prime mobilitazioni del movimento operaio) e a monitorare attentamente le proposte espresse dal Gabinetto, scegliendo direttamente quelle personalità di indirizzo cavouriano più vicine alla Corona. A questo proposito va altresì rammentato che il re disponeva anche del potere di nomina del Presidente e dei Vicepresidenti del Senato (art. 35 St.), due figure che restavano in carica per lunghi periodi intrattenendo un rapporto privilegiato non solo con la Corona, ma anche con il Gabinetto. Nel corso dell'età cavouriana non si assisterà, pertanto, ad alcun risolutivo passaggio dal regime monarchico costituzionale puro ad una forma di governo parlamentare in senso compiuto. La progressiva dilatazione *contra constitutionem* dei poteri del *premier* – per quanto significativa – si rivelerà, anche in quell'occasione, precaria, instabile, reversibile in ragione del protrarsi della strisciante ed estenuante divisione del governo fra Corona e Gabinetto. Sulle origini di questa prassi e sul modello inglese delle *informate* cfr. A.S. TURBERVILLE, *The House of Lords in the XVIIIth century*, Westport, 1970, 137 ss.; E.C.S. WADE - G. PHILLIPS, *Constitutional Law*, 1970, 100 ss.; D. MACK SMITH, *Vittorio Emanuele*, Bari, 1965, 32 ss.; N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione*, cit., 93 ss.

<sup>57</sup> È quanto avvenne, in particolare, in occasione del quarto scioglimento (20 novembre 1853), conseguente all'imporre di un insanabile contrasto fra le Camere, sorto a seguito della mancata approvazione in Senato della legge che affidava

Ed è proprio a partire da questa cognizione che va letto l'art. 9 St. e la sua congenita pretesa di coniugare, sul terreno costituzionale e politico, volontà regia e volontà della nazione, principio ereditario e principio elettivo. La *ratio* sottesa alla disposizione statutaria era pertanto duplice: da una parte superare le «crisi politiche» affidandone la soluzione al Re nella sua veste di «supremo compositore dei dissidi ed ultimo arbitro»<sup>58</sup>, dall'altra ricostituire «l'accordo fra gli organi costituzionali dello Stato»<sup>59</sup>. Non è un caso che il pronunciamento del corpo elettorale era, da più parti, ritenuto in grado di *conformare* politicamente non solo le decisioni della neoeletta Camera dei deputati, ma indirettamente anche l'indirizzo politico del Senato che – si era soliti sostenere – mai avrebbe potuto «*attraversare ostinatamente ed invincibilmente il voto della nazione* e soggiogare una savia libertà a una meticolosa e retriva prudenza»<sup>60</sup>. Di qui la convinzione, alquanto diffusa soprattutto nella dottrina di fine Ottocento, che la

«dissoluzione lungi dall'essere una negazione dei diritti della nazione ne è anzi la conferma, perocché vuol dire un appello alla stessa, affinché vegga di comporsi meglio a unità di voleri, perché chiarisca la vera opinione e illumini la Corona sui veri sentimenti del paese »<sup>61</sup>.

E alle stesse conclusioni approda anche parte della dottrina del periodo repubblicano che confuta duramente quell'interpretazione che vede nello scioglimento regio un «istituto antidemocratico»<sup>62</sup>, trattandosi di un potere funzionalmente diretto «a far prevalere sulla volontà del corpo degli eletti la volontà del corpo degli elettori»<sup>63</sup> e a conformare a questa volontà anche l'azione del Gabinetto, del Senato regio e della stessa Corona.

Ed è indubbio che così fu in molti momenti della storia costituzionale italiana. Ma non sempre. Vi è un aspetto nell'atteggiamento costituzionale assunto dalla Corona nei confronti dello Statuto con il quale dobbiamo fare i conti. Un dato genetico destinato a rimanere immutato nel corso della sua storia: la monarchia sabauda non ha mai riconosciuto il principio democratico, «non accetta la sovranità parlamentare e, neppure senza riserve, la sovranità del corpo elettorale. Giudica il comportamento della Camera e quello degli elettori»<sup>64</sup>.

In assenza di tale premessa non comprenderemmo per quale ragione, soprattutto in talune cruciali fasi della storia costituzionale italiana, il potere di «dissoluzione della Camera dei deputati» sia stato surrettiziamente utilizzato dalla Corona per blindare in senso antidemocratico le dinamiche politiche e istituzionali, sgombrando la nazione da compagini scomode e da assemblee politicamente avverse agli interessi dinastici.

---

alla Banca nazionale il servizio della tesoreria generale dello Stato. La bocciatura di tale riforma, esprimendo in modo inequivocabile l'ennesimo tentativo di "boicottaggio" sortito dell'estrema destra (particolarmente forte nella Camera Alta) verso la politica del "connubio", testimoniava in modo del tutto coerente la natura e la radicalità dello scontro politico maturato nei primi anni cinquanta ai vertici dello Stato fra un Governo sostenuto dalla Camera elettiva e il Re appoggiato dal Senato. Sul punto si veda C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d' Italia 1849-1994*, cit., 76-77.

<sup>58</sup> F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, I, 464.

<sup>59</sup> E. CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico*, Torino, 1922, 140.

<sup>60</sup> P. CASTIGLIONI, *Della Monarchia parlamentare*, cit., II, 49. Secondo quest'opinione, alquanto diffusa in dottrina, a seguito di elezioni non solo la Camera dei deputati, ma anche il Senato - per sintonizzarsi con la volontà della nazione - avrebbe dovuto necessariamente conformarsi al responso delle urne. Ecco perché «l'indipendenza dallo scioglimento, che sembra un vantaggio pel Senato, è proprio ciò che lo rende debole: perciocché non può il medesimo mai parlare alto in rappresentanza del popolo» (F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., 514). Il punto è efficacemente colto da S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, cit., 135-136 che rileva come «il Re può influire sulla Camera dei deputati, sciogliendola e indicendo le elezioni generali, così, in riguardo al Senato, che non può sciogliere né con atto generale, né con la revoca dei singoli senatori che sono nominati a vita, egli può determinare una modificazione dell'assemblea, immettendovi altre persone».

<sup>61</sup> L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 384-385.

<sup>62</sup> M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 1308.

<sup>63</sup> M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere*, cit., 1309.

<sup>64</sup> G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 168.

Di qui l'esigenza di fare i conti con la matrice costituzionale dello scioglimento all'interno dello Statuto albertino che non era certamente quella di assicurare una corretta fisiologia della rappresentanza democratica, quanto piuttosto quella di arginare nella maniera più energica possibile le insidie sottese al principio elettivo. Insomma, una vera e propria sanzione «indispensabile per contenere l'onnipotenza delle Camere e quindi le loro follie»<sup>65</sup>.

Non è un caso che il potere di scioglimento sia stato, in più occasioni, adoperato dalla Corona come «un'arma di vecchio assolutismo»<sup>66</sup>: una sorta di *actio finium regundorum* attraverso la quale il Re non esiterà a imporre, in alcuni momenti cruciali della storia nazionale, la volontà della monarchia sulla volontà popolare, assumendo quale pretesto esclusivo che «l'opinione della maggioranza della Camera non fosse in armonia con quella del paese»<sup>67</sup>.

Certo, trovandosi ad operare all'interno di un contesto di tipo costituzionale il re non avrebbe potuto disinvoltamente agire, come i suoi predecessori, *legibus solutus*. I suoi poteri e le sue funzioni erano giuridicamente delimitate. E delimitato era anche il potere di scioglimento<sup>68</sup>. Delimitazioni che non incideranno però – se non in minima parte - sull'esercizio sostanziale di questo potere, consentendo al Re di disporre *materialmente* del suo impiego e di minacciarne ripetutamente l'utilizzo. Rivendicando l'esercizio sostantivo dei poteri conferitogli dall'art. 9 St., la monarchia intendeva così riaffermare la propria funzione di medium politico degli interessi della nazione e di «interprete suprema dell'opinione pubblica dominante nel paese»<sup>69</sup>. Una sorta di «potere sovrano» che avrebbe consentito alla Corona di «dissolvere» la Camera bassa ogni qual volta «essa dubiti ragionevolmente che la maggioranza parlamentare e il Gabinetto insieme più non corrispondano al sentimento della nazione»<sup>70</sup>.

Di qui il progressivo stabilizzarsi dello scioglimento quale «mezzo di pressione politica»<sup>71</sup> in grado di intercettare la volontà della nazione, ma anche di correggere i suoi sbandamenti. Perché «è verissimo che la Camera rappresenta la nazione, ma nemmeno la nazione è infallibile, e può errare nelle sue elezioni»<sup>72</sup>.

Di qui il rinvio, più volte operato in letteratura, alla dibattuta questione del *doppio scioglimento* della Camera. La dottrina assumendo quale ricorrente parametro di discernimento storico lo

<sup>65</sup> L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 384.

<sup>66</sup> G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Storia e dottrina*, Napoli, 1903, 362. Aderendo a un'interpretazione letterale della carta costituzionale del 1848 il Monarca si trovava - formalmente e sostanzialmente - nelle condizioni di poter esercitare in modo del tutto discrezionale il potere di scioglimento, senza che ciò potesse essere ritenuto un uso arbitrario o abusivo di tale prerogativa. Anche perché – come si era soliti sottolineare in dottrina - in tutte le «monarchie sinceramente costituzionali ... questo diritto è assoluto. E a gran ragione, anzi è uno dei più essenziali, forse il più essenziale della Corona» (L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 383). Sul potere di scioglimento inteso come «attività essenzialmente libera» si veda anche E. CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico*, cit., 117.

<sup>67</sup> M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi del parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, cit., 664-665.

<sup>68</sup> Lo Statuto investiva il Monarca di precisi obblighi, primo fra tutti quello di convocare la Camera neo-eletta «nel termine di quattro mesi» (art. 9 Stat.). Obiettivo di questa disposizione era quello di assicurare il rapido ripristino delle dinamiche parlamentari. Un ulteriore vincolo che il Re era chiamato a rispettare nell'esercizio di tale potere concerneva l'obbligo di emanare simultaneamente al decreto di scioglimento anche il decreto di proroga o di chiusura di sessione, secondo quanto espressamente enunciato dall'art. 48 dello Statuto («*Le sessioni del Senato e della Camera dei deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo*»). La ragione di tale disposizione, com'è stato avvedutamente evidenziato in dottrina, dev'esser fatta risalire al principio bicamerale «al quale ripugna, sia per la natura idealmente e funzionalmente unitaria del Parlamento, sia per l'esigenza di mantenere il bilanciamento tra le sue due componenti, che una d'esse possa operare mentre l'altra... risulta paralizzata» (P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. I. Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Milano, 1984, 45-46).

<sup>69</sup> D. FERRACCIU, *Contributo allo studio della funzione regia nel governo di gabinetto*, Milano, 1902, 41.

<sup>70</sup> D. FERRACCIU, *Contributo allo studio della funzione regia nel governo di gabinetto*, cit., 41. Su posizioni non dissimili L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, cit., 93 per il quale nel caso in cui l'indirizzo politico risultasse coartato «dall'opera ed intrigo della violenza di un partito e ...i deputati eletti non rappresentino più l'opinione del Paese... il Re conserva ancora la facoltà di fare un appello alla Nazione, onde conoscere se l'opposizione sia concentrata alla Camera, ovvero abbia le sue radici nel pubblico voto».

<sup>71</sup> P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., 51.

<sup>72</sup> L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 383-384.



“scioglimento di Moncalieri” (novembre 1849)<sup>73</sup> lo ha in più occasioni definito «anticostituzionale» e «nettamente antiggiuridico»<sup>74</sup>. In realtà, lo scioglimento del 1849, lungi dal rivestire un carattere eversivo e «antigiuridico», risulta essere – a parer nostro – costituzionalmente conforme e politicamente funzionale (sia in relazione alle forme adottate, sia in considerazione dei soggetti istituzionali coinvolti) alle dinamiche proprie di un regime monarchico-costituzionale puro<sup>75</sup>. Un regime nel quale cioè il «corpo elettorale non è sovrano: esso interviene quante volte il re ritenga necessario; il suo responso non ha valore definitivo; il monarca può sciogliere a suo piacimento e ripetutamente fino a che una nuova maggioranza agisca in modo conforme ai suoi desideri»<sup>76</sup>.

Altra questione (seppur a quest’ultima parzialmente connessa) è infine quella concernente la legittimità del doppio scioglimento *preventivo*, configurabile nell’ipotesi in cui la Camera dei deputati appena eletta venisse dal Re sciolta. E quindi prima ancora di insediarsi o di iniziare ad operare. Diversamente dal caso precedente, uno scioglimento della Camera dei deputati che intervenisse ancor prima dell’avvio della legislatura è stato, a ragione, ritenuto in dottrina costituzionalmente illegittimo (anche a fronte di una forma di governo monarchico-costituzionale pura)<sup>77</sup>, oltre che foriero di non pochi rischi per la stessa sopravvivenza dello Statuto. Tale soluzione, implicando l’annullamento della volontà del popolo, avrebbe fatalmente favorito l’innestarsi di un conflitto permanente tra

---

<sup>73</sup> Vittorio Emanuele II, succeduto al padre Carlo Alberto, all’indomani della sconfitta militare subita con la prima guerra d’indipendenza, decise indire nuove elezioni per avere dal popolo quel consenso alla ratifica del trattato di pace che la Camera dei deputati gli aveva negato. Ricorrendo allo scioglimento la monarchia puntava a ribaltare l’orientamento politico prevalente fra i deputati che, in aperto contrasto con la politica militare regia, si era dimostrato fino a quel momento favorevole ad una ripresa delle operazioni militari. Il risultato elettorale, smentendo clamorosamente le previsioni del re, segnò un ulteriore rafforzamento della componente filo-interventista. Di qui la decisione di Vittorio Emanuele II di procedere nel novembre 1849 (dopo nemmeno quattro mesi di funzionamento della Camera neoeletta) ad un nuovo scioglimento. Le elezioni furono però questa volta precedute dall’emanazione del discusso "proclama di Moncalieri" (20 novembre 1849), con il quale la Corona (nel tentativo di condizionare la volontà dell’elettorato) rivolse un pressante appello al popolo, affinché, sostenendo le componenti politiche contrarie ad una ripresa del conflitto bellico, scongiurasse l’altrimenti inevitabile crollo del regime costituzionale: «*Giammai sinqui la Casa Savoia non ricorse invano alla fede, al senno, all’amore de’ suoi popoli. Ho dunque il diritto di confidare in loro nell’occasione presente, e di tener fermo che uniti potremo salvar lo Statuto e il Paese dai pericoli che lo minacciano*» (il *proclama di Moncalieri*, è integralmente pubblicato in Camera dei deputati (a cura della), *Il Parlamento italiano*, I, Roma, 1988, 256). E questo voleva dire che semmai dalle elezioni fosse (ancora una volta) emerso un orientamento contrario alla politica regia «non ci sarebbe stata altra soluzione che l’abdicazione del Re ovvero l’abrogazione dello Statuto» (D. MACK SMITH, *Vittorio Emanuele II*, cit., 19). La «minaccia» insita nel *Proclama di Moncalieri*, pur rappresentando un evidente tentativo di condizionamento della libertà dell’elettore, non appare tuttavia configurabile come un «un colpo di stato... un attentato... al regime parlamentare». (G. PERTICONE, *Il Regime Parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, 1960, 20-21). E ciò per l’ovvia ragione che nessun tipo di regime parlamentare si era venuto configurando in quella fase storica in Piemonte.

<sup>74</sup> E. CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico*, cit., 117 e 141. Sul punto si veda, altresì, F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., 459; ; M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., 665; G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, cit., 562; A. MORELLI, *Il Re*, Bologna, 1899, 617 e D. FERRACCIU, *Contributo allo studio della funzione regia nel governo di gabinetto*, cit., 39 che ritiene legittima tale soluzione nell’ipotesi in cui la Nazione venga tratta «in inganno nel giudicare i suoi veri interessi, appunto perché si lascia guidare troppo facilmente dall’impulso del sentimento e dalla forza delle passioni partigiane; e quel che è peggio in taluni casi, quei giudizi possono essere del tutto contrari, agli interessi fondamentali ed alle supreme esigenze dello Stato... La Corona ... deve continuamente vigilare, in forza della sua posizione, a che le imperiose necessità della vita nazionale non vengano compromesse od impedita... da faziosi travestimenti della politica di partito».

<sup>75</sup> In questo senso P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 232. E da ultimo P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., 50.

<sup>76</sup> G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, 1948, 30-31.

<sup>77</sup> Sul punto, persuasivamente, E. CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico*, cit., 141 che scriveva: «La camera è un organo vincolato agli elettori da rapporti di rappresentanza esclusivamente politica, i rapporti giuridici dell’organo elettorale colla camera si esauriscono totalmente coll’elezione. Desumere la volontà della camera, non da una manifestazione sua concreta, ma dal voto degli elettori, è elevare legalmente la fiducia e la scelta che guidano questi al valore di mandato imperativo escluso dalla costituzione e dall’ordinamento dello stato moderno».



popolo e monarchia destinato provocare un'insanabile rottura costituzionale<sup>78</sup>, se non addirittura «la distruzione del sistema stesso»<sup>79</sup>.

##### 5. Un re «per grazia di Dio e volontà della Nazione» e gli incerti sviluppi del sistema parlamentare.

Una volta venuta meno l'epoca dei "governi della Corona" (1848-1952), anche il Re comincerà progressivamente a confrontarsi con le dinamiche e gli istituti tipici delle monarchie costituzionali. Di qui il fiorire di una dottrina sconfinata, ma quanto mai divisa al suo interno tra chi vedeva nel re "semplicemente" un «potere moderatore»<sup>80</sup>, un organo «neutro»<sup>81</sup>, una sorta di «arbitro» della vita della nazione<sup>82</sup> e chi invece era solito raffigurare la Corona come il vertice politico delle istituzioni, se non addirittura «la personificazione della volontà dello Stato»<sup>83</sup>; «l'*organo sovrano*» per antonomasia che «pone e mantiene in movimento lo Stato»<sup>84</sup>; l'istituzione posta, in posizione gerarchica, al di sopra di tutti gli altri organi costituzionali, poiché «occupa il primo e il più splendido luogo fra i grandi poteri fra i quali ... va divisa la sovranità di fatto»<sup>85</sup>; il potere legittimato a intervenire, soprattutto nelle fase di crisi del sistema, per esercitare la «*plenitudo potestatis* caratteristica della monarchia assoluta»<sup>86</sup>.

Due orientamenti contrapposti, ognuno dei quali sorretto da elementi di verità. Perché ciò che caratterizzerà la condotta della monarchia in quegli anni fu proprio il suo atteggiamento equivoco sul terreno costituzionale. Un atteggiamento ambivalente destinato a fare del re una sorta di Giano del sistema: da una parte *pouvoir neutre* e in quanto tale prevalentemente proteso ad assolvere compiti di "mediazione istituzionale"; dall'altro *pouvoir politique* consapevole della sua forza e pronto a contrapporsi agli organi rappresentativi in nome e per conto degli interessi della nazione (soprattutto nelle fasi di crisi del sistema)<sup>87</sup>. Ciò che è certo è che semmai dovessimo considerare valida la

<sup>78</sup> Sul punto, persuasivamente, E. CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico*, cit., 141 che scriveva: «La camera è un organo vincolato agli elettori da rapporti di rappresentanza esclusivamente politica, i rapporti giuridici dell'organo elettorale colla camera si esauriscono totalmente coll'elezione. Desumere la volontà della camera, non da una manifestazione sua concreta, ma dal voto degli elettori, è elevare legalmente la fiducia e la scelta che guidano questi al valore di mandato imperativo escluso dalla costituzione e dall'ordinamento dello stato moderno».

<sup>79</sup> P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 153.

<sup>80</sup> L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, cit., 33.

<sup>81</sup> A. PIERANTONI, *Trattato di diritto costituzionale*, Napoli, 1873, 260.

<sup>82</sup> F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., 464

<sup>83</sup> A. MORELLI, *Il Re*, cit., 1.

<sup>84</sup> O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912, I, 202.

<sup>85</sup> O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, cit., 202.

<sup>86</sup> E. CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico*, cit., 5.

<sup>87</sup> Dopo una prima fase storica contrassegnata dai "governi del re" (1848-1852), le compagini ministeriali iniziarono a reggersi su un "duplice rapporto di fiducia" (verso il Re e verso il Parlamento). Contrariamente a quanto viene generalmente sostenuto in dottrina, tale passaggio, pur provocando il definitivo superamento del governo monarchico-costituzionale non significherà tuttavia l'avvento del regime parlamentare. La forma di governo nell'Italia monarchica fino all'avvento del fascismo sarà infatti caratterizzata *anche* - ma non *esclusivamente* (come avviene nei regimi parlamentari) - dall'esistenza di un rapporto di fiducia fra Gabinetto e Camera elettiva. E questo perché la Corona continuerà ad esserne parte attiva (forma di governo *duale*). Prova ne sia che, in non pochi casi, il Re ha mantenuto in carica governi privi del sostegno della Camera (si pensi, ad esempio, al primo Governo Rattazzi, ai Governi Menabrea o al quarto Ministero Crispi), così come ha indotto alle dimissioni dei ministeri che, seppur sorretti dalla fiducia della Camera, avevano però avviato un'azione di governo ritenuta contrastante con l'indirizzo politico e gli interessi della Corona (primo governo Di Rudinì; secondo governo Facta). Inoltre, Casa Savoia ha sempre conservato un ruolo decisivo nella determinazione della politica estera e nella scelta dei capi dei dicasteri militari. Circa l'origine del sistema parlamentare in Italia le posizioni appaiono pertanto alquanto variegata in dottrina. Secondo un primo orientamento il regime albertino avrebbe operato, sin dalla sua instaurazione, secondo le dinamiche tipiche di un regime parlamentare (così S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1946, 355 ss.; V. MICELI, *Carattere giuridico del governo costituzionale con speciale riguardo al diritto positivo italiano. Studio II. Il Gabinetto*, Perugia, 1894, 36 ss.; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Milano, 1947, 163 ss.). Secondo altri bisognerà invece attendere il decennio

tradizionale e incerta alternativa tra «i Re che regnano e quelli che governano (anche), si può senz'altro collocare il Monarca statutario nella seconda categoria»<sup>88</sup>.

È da qui che bisogna partire per comprendere le origini e gli sviluppi del «costituzionalismo debole»<sup>89</sup> che hanno plasmato le modalità di funzionamento dei sistemi di governo nell'Italia monarchica. Ma anche il disagio della dottrina alle prese con una forma di governo evanescente e camaleontica, a tal punto da indurre finanche i giuristi del Novecento a escogitare classificazioni quanto mai estroverse e inafferrabili: «regime pseudo-parlamentare»<sup>90</sup>, «sistema parlamentare imperfetto»<sup>91</sup>, «regime parlamentare improprio»<sup>92</sup>...

Sebbene molteplici e particolarmente complesse siano state le ragioni che hanno impedito il compiuto realizzarsi del regime parlamentare in Italia nel corso del XIX secolo, v'è una causa che, a nostro modo di vedere, è destinata ad assumere una valenza preponderante su tutte le altre. Ci si riferisce alla debolezza della borghesia italiana dell'Ottocento. Una classe «costretta a patteggiare le condizioni del proprio sviluppo con i ceti precostituzionali», ma che «dall'altra non ha capacità integrativa nei confronti dei ceti emergenti e si riduce essa stessa a uno strato sottile insufficiente a sorreggere le "sue" istituzioni»<sup>93</sup>.

Di qui la congenita incapacità della borghesia di ergersi a classe *generale* della nazione, di produrre egemonia politica, di plasmare l'organizzazione dello Stato. Né vi è da stupirsi: la borghesia progredita e innovatrice vagheggiata da Carlo Cattaneo dopo il '48 si era fatalmente dissolta. I timori di una "involuzione" democratica del sistema l'avevano indotta a porsi sotto la protezione della monarchia e a perseguire, sotto la sua guida, politiche marcatamente conservatrici<sup>94</sup>. Ed è da questi timori che scaturirà anche l'improvvisa decisione della borghesia di rescindere, una volta per tutte, ogni vincolo ideologico e ogni rapporto politico con la cultura rivoluzionaria. Una tendenza mirabilmente declinata dalla stessa dottrina costituzionalistica che proprio in quegli anni non tarderà a individuare nella Corona, l'unico e reale punto di sintesi del nuovo assetto costituzionale, il solo in grado di coniugare nazione e costituzione.

Nel suo celebre *Corso di diritto costituzionale*, Luigi Palma a tale riguardo scriveva:

«Cheché ne sia di una tal questione in genere, è certo che l'Italia, quando ha voluto ricostituirsi a Nazione, coi suoi plebisciti ha deciso di assicurar meglio la sua unità, indipendenza e libertà, ponendo a capo dello Stato un monarca ereditario anziché un presidente eletto volta per volta. Come fu detto da un patriota di parte politica estrema, in Italia la repubblica ci divide la monarchia ci unisce. La nazione ha inteso che a voler fare il capo elettivo era tener sempre aperte le porte alle forze

---

cauvoiriano (così L. RAGGI, *Sul fondamento giuridico del Governo parlamentare in Italia*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1914, 466 ss.; M. LA TORRE, *Cento anni di vita politica amministrativa italiana. 1848-1948*, I, Firenze, 1952, 16 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1987, 326), se non addirittura gli ultimi anni del regno di Vittorio Emanuele II (così P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1967, 12-13). In realtà, come è stato efficacemente evidenziato in dottrina, «la presunta instaurazione di un regime parlamentare per giunta "a primo ministro" è un falso storico» (G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, cit., 88). La forma di governo dell'Italia monarchica continuerà permanentemente a reggersi attorno a questi «due principi»: principio elettivo e principio monarchico (A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, cit., 24). L'unico tentativo di dare al sistema una forma parlamentare compiuta venne perseguito da Giovanni Giolitti che pose la questione della riforma dello Statuto e provò a tracciare le condizioni politiche per instaurare «un più stretto rapporto tra Governo e Parlamento, esaltando le prerogative di quest'ultimo e limitando quelle della Corona ... Ma i fatti gli diedero torto. Il parlamento non comprese il piano giolittiano di un rilancio istituzionale, la Corona non accettò il ridimensionamento delle sue attribuzioni» (C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1994*, cit., 338).

<sup>88</sup> G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, cit., 26.

<sup>89</sup> G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, cit., 13.

<sup>90</sup> G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 139 ss.

<sup>91</sup> U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., 431.

<sup>92</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, cit., 230.

<sup>93</sup> G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 2006, 48.

<sup>94</sup> Cfr. L. SALVATORELLI, *Pensiero e azione del Risorgimento* [1943], Torino, 2011, 136 che così sintetizza questa (apparente) contraddizione: «La bandiera rossa levatasi nel Quarantotto a simbolo del proletariato, della repubblica sociale, fu lo spavento e il ribrezzo della borghesia, di quella liberale non meno che della conservatrice».

dissolvitrici delle gelosie regionali, delle fazioni politiche o religiose, attentar continuamente alla pace e all'unità nazionale; la monarchia ereditaria creava un centro, una forza inestimabile di unità e di ordine, e quindi di più salda e vera libertà. Perciò si é adottato lo statuto del Re Carlo Alberto. Noi dunque non abbiamo che a precisarne il senso e il valore giuridico»<sup>95</sup>.

Né avrebbe potuto essere diversamente. La monarchia si era conquistata la propria legittimazione politica e costituzionale sul campo. Era stata casa Savoia ad avere concesso la Costituzione. E solo ad essa spettava ora il compito di edificare la nazione.

La formula impiegata dal Saredo, secondo la quale l'Italia è stata «fatta *nazione* dalla monarchia costituzionale»<sup>96</sup>, esprimeva compiutamente questo tipo di narrazione politica e giuridica che poneva, ancora una volta, la monarchia a fondamento del binomio nazione-costituzione. Un paradigma destinato a trascinarsi fino al XX secolo, epoca nella quale il re continuerà ad essere, da più parti additato, come il supremo «custode della sovrana volontà nazionale che in lui si concreta»<sup>97</sup>; «l'Io della nazione, della cui maestà egli appunto è il custode»<sup>98</sup>; il più alto momento di «espressione della coscienza nazionale»<sup>99</sup>.

La direzione monarchico-moderata del processo risorgimentale aveva fatto sì che il soggetto cardine della nazione non fossero i ceti sociali emergenti della borghesia produttiva descritti da Sieyès, ma la Corona:

«la sacra tutrice delle patriottiche tradizioni del popolo italiano, il palladio delle idealità del progresso nazionale, il centro di conversione di tutte le forze vive e le operose energie dei cittadini, il fulcro luminoso d'ogni sorta di virtù pubbliche e private, il modello invidiabile dei buoni costumi e della più squisita educazione nazionale, la fonte inesauribile dei dolci conforti nei momenti di dolore profondo della nazione ...»<sup>100</sup>.

È in ciò che risiedeva la cd. «vocazione nazionale» di Casa Savoia destinata a pervadere ogni aspetto politico e ogni dimensione costituzionale della funzione regia. Compresa la *lex salica* sulla trasmissione del titolo dinastico, anch'essa ostentata quale suprema ed autentica espressione dei «bisogni di una Nazione»<sup>101</sup>.

Tutto ciò contribuirà a fare della Corona il perno politico dell'unità nazionale, il punto di congiunzione tra passato e futuro, tra conservazione e innovazione, tra vecchio e nuovo. Un nesso ambivalente, ma allo stesso tempo inestricabile destinato a materializzarsi - sotto forma di sintesi - per mezzo della celebre formula introdotta dalla L. 21 aprile 1861, n. 1 (*Legge sulla intitolazione degli atti*) che definiva il Re tale per «grazia di Dio e volontà della Nazione»:

«un'espressione questa quanto mai manipolativa e mistificante, anche oltre ogni limite dell'immaginazione, ma non più revocabile»<sup>102</sup>.

Obiettivo, sotteso a questa singolare formula, era proprio quello di coniugare ciò che coniugabile non era: la tradizione legitimista con i principi dello Stato moderno, l'*ancien régime* con le ragioni del costituzionalismo, la grazia divina con la volontà del popolo. Una discrepanza concettuale

<sup>95</sup> L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 361.

<sup>96</sup> G. SAREDO, *Sul diritto costituzionale*, Torino, 1893, LXXXVIII.

<sup>97</sup> A. FERRACCIU, *Contributo allo studio della funzione regia*, cit., 25.

<sup>98</sup> A. FERRACCIU, *Contributo allo studio della funzione regia*, cit., 25.

<sup>99</sup> A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, 1900, II, 3.

<sup>100</sup> A. FERRACCIU, *Contributo allo studio della funzione regia*, cit., 134.

<sup>101</sup> L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, cit., 33 che scrive: «L'eredità della corona risponde a due principali bisogni di una Nazione: 1) al bisogno di ordine e di pubblica tranquillità; 2) al bisogno di unità e di seguito nell'esecuzione della legge».

<sup>102</sup> G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 14.

stridente e pervasiva, la cui chiave di volta – secondo la dottrina del tempo – avrebbe dovuto essere ricercata nell’art. 4 St. che definiva «la persona del Re sacra e inviolabile».

Ma anche sul significato di questa disposizione normativa le prese di posizione emerse in letteratura non furono assolutamente concordi. E se per Vincenzo Miceli la disposizione si limitava a mutuare una formula del «vecchio diritto monarchico, ispirato a quell’ordine di idee e di sentimenti, che faceva vedere nel monarca una persona diversa dalle altre, superiore alla comune natura umana, quasi circondata da un’aureola divina e legata da un certo vincolo vago con la divinità»<sup>103</sup>, per altri la formula costituzionale andava invece recepita per quello che era il suo significato letterale<sup>104</sup>. È il caso, fra i tanti, del Morelli che nella sua celebre monografia dedicata a *Il Re* non esiterà a rilevare che sebbene sia stato

«detto da molti che col carattere tutto terreno della istituzione regia ai nostri giorni, essi [i Re] non hanno più né ragione né senso. A noi pare che si esageri con questo disdegno, per tutto ciò che l’antichità ci ha lasciato ... Forse che il sentimento di rispetto, di devozione, di venerazione, che le masse conservano, per quella solenne estrinsecazione dell’autorità, ch’è il re, non ha una genesi ed una ragione naturale e giusta? ... Non lo crediamo. La maestà della patria si personifica in lui: la patria è sacra e sacra è la persona del Re»<sup>105</sup>.

Secondo questa dottrina, quella del Re era pertanto una sacralità riflessa. Essa non discendeva più direttamente da Dio, ma dalla patria. O per meglio dire dalla nazione come perspicuamente precisato da Luigi Palma nel suo *Corso*:

«essendo il Re la personificazione della maestà nazionale, la sua persona dev’essere sacra come la maestà della nazione»<sup>106</sup>.

Il rapporto trascendentale e diretto tra Dio e monarchia era così venuto meno. Nell’Italia dell’Ottocento il re non era più tale per esclusiva volontà di Dio, ma della nazione. Le forme espressive attraverso le quali la nazione manifestava la sua volontà non avevano più nulla di metafisico. Esse si fondavano sulla *materialità* dei rapporti, sul diritto costituzionale, sui plebisciti.

Insomma, a fronte di una legittimazione divina oramai recessiva e in conflitto con lo spirito dei tempi, la scienza giuridica non troverà soluzione migliore che fondare l’autorità monarchica sulla volontà della nazione, anch’essa “sacra”. E tutto ciò anche al fine di circoscrivere nella maniera più incisiva possibile la sfera giuridica del potere regio. Sostenere, infatti, che il Re derivava i suoi poteri dalla «volontà della Nazione»<sup>107</sup> voleva dire che questi (come anche il Parlamento) mutuava «la sua posizione unicamente dall’ordinamento giuridico dello Stato»<sup>108</sup>. Di qui lo sforzo, perseguito da questa stessa dottrina, di

---

<sup>103</sup> V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, Milano, 1913, 526 che però aggiunge: è tuttavia «necessario notare che tali concetti sono completamente spariti dal nostro moderno diritto pubblico: ma ciò non significa che quella espressione abbia perduto ogni valore giuridico». Su posizioni affini V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1905, 197 che scrive «la qualifica di *sacra* si può dire che per diritto pubblico moderno non abbia più ragione né senso: essa contiene un elemento religioso che può connettersi a vecchi principii bizantini e teocratici, ma che non ha più ragion d’essere nello Stato moderno»; G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, cit., 422 che definisce questa formula un «detrito storico senza valore giuridico».

<sup>104</sup> Così, fra gli altri, anche S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, cit., 207.

<sup>105</sup> A. MORELLI, *Il Re*, cit., 471-472.

<sup>106</sup> L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 376.

<sup>107</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, cit., 116.

<sup>108</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, cit., 116.

«sostituire l'antica politica *dinastica* alla vera politica *nazionale*, determinata sotto l'impulso dell'azione parlamentare entro i limiti della Costituzione giuridica dello Stato, al cui rispetto deve appunto mirare e vegliare il capo di esso»<sup>109</sup>.

Nella formula del 1861 possiamo pertanto scorgere una sorta di tentativo catartico abilmente istruito dalla nuova classe dirigente e proteso a dare alla monarchia un'autentica legittimazione nazionale. Una manovra politica e ideologica, per molti versi inedita, finalizzata a ridefinire integralmente i rapporti con il nuovo mondo, il liberalismo, la «volontà della nazione». Senza per questo – annoterà Benedetto Croce nella sua *Storia d'Europa* - scordare la «grazia di Dio»:

«Con le costituzioni liberali, tutto quello che meritava di esser conservato sarebbe stato conservato e, insieme, tutto rinnovato: la figura del re, cancellate le ultime tracce del sacerdote e del pastore di greggi, sarebbe diventata non propriamente, come s'era detto nel settecento, quella del "primo servitore dello stato", ma l'altra del custode dei diritti della nazione e poetico simbolo della sua storia vivente. La "volontà della nazione", che li rifaceva re, non discordava dalla "grazia di Dio", che li aveva prima eletti e sorretti; a quel modo che l'accettazione del passato non contrasta col presente e con l'andare innanzi verso l'avvenire»<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> A. FERRACCIU, *Contributo allo studio della funzione regia*, cit., 19.

<sup>110</sup> B. CROCE, *Storia d'Europa nel secolo decimonono* [1932], Milano, 1999, 43.