



Ylenia Maria Citino*

Lo Statuto Albertino fra lettera e spirito: i mutamenti costituzionali nell'instaurazione del parlamentarismo statutario**

SOMMARIO: 1. Introduzione: il diritto costituzionale oltre il castello di norme. – 2. Gli sviluppi oltre il testo della forma di governo “monarchico-rappresentativa”. – 3. Il Gabinetto, l’“ultimo arrivato” nell’evoluzione dello Stato costituzionale. – 4. La dibattuta questione del fondamento giuridico del parlamentarismo statutario nei “contemporanei”. – 5. Segue: Gli orientamenti durante e dopo Orlando e le posizioni più recenti. – 6. Conclusione.

1. Introduzione: il diritto costituzionale oltre il castello di norme

La continua e imprevedibile mutazione delle leggi fa da contrappeso alla relativa stabilità e longevità della Costituzione. Eppure, la problematica attuazione di quest’ultima ha portato, sovente, a mutamenti costituzionali taciti della forma di governo tali da mettere in discussione la certezza del diritto scritto¹. Come suggerisce il titolo del presente saggio, nelle pagine successive si muoverà l’analisi dagli albori del periodo statutario per ricostruire le vicende che condussero all’affermazione del governo di gabinetto fra Regno di Sardegna e Regno d’Italia. Dopo aver analizzato la struttura testuale

* Dottore di ricerca in Scienze politiche, curriculum “Governo e istituzioni” – Dipartimento di Scienze politiche, Università degli Studi di Roma Tre.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*. Il presente articolo costituisce una versione riveduta ed ampliata dell’intervento al Convegno “Processi, istituzioni e politiche nell’Italia contemporanea”, Centro Papa Luciani, S. Giustina (Belluno), 10-13 luglio 2019.

** Dottore di ricerca in Scienze politiche, curriculum “Governo e istituzioni” – Dipartimento di Scienze politiche, Università degli Studi di Roma Tre.

¹ Si tratta di un tema che, d’altronde, non smette di stimolare la riflessione giuspubblicistica italiana, come testimoniano alcune opere qui citate. Cfr. F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le «modificazioni tacite» della Costituzione*, in Id., *Scritti di diritto costituzionale*, I, Torino 1965, spec. 85 ss.; S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano 1959, 3 ss.; A. SPADARO (a cura di), *Le «trasformazioni» costituzionali nell’età della transizione. Incontro di studio*, Torino 2000, *passim*; M. CARDUCCI, *La revisione costituzionale parziale come “modificazione tacita” della Costituzione. Profili comparativi*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato. Atti del convegno internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza di Urbino 23-24 aprile 1997*, Napoli 1999, 343 ss.; M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma 2008, *passim*. Per uno studio, invece, dei fatti di normazione e del loro rapporto con l’ordinamento giuridico, cfr. il classico di R. ORESTANO, *I fatti di normazione nell’esperienza romana arcaica*, Torino 1967, 1 ss.

delle norme statutarie sulla forma di governo e aver ripercorso le tappe storiche più di rilievo relative all'instaurazione del parlamentarismo sul tessuto normativo della monarchia costituzionale pura, verranno posti in contraddittorio gli esiti della copiosa letteratura giuridica che si è occupata del tema. Con tale compito ci si propone di valutare l'impatto che gli studiosi hanno voluto attribuire alle regole non scritte derivanti dal diritto consuetudinario-convenzionale sullo sviluppo della forma di governo italiana per individuare un paradigma nei mutamenti costituzionali. Questi, infatti, sono suscettibili di ripresentarsi anche in altri momenti storici, poiché ogni tappa storico-politica è suscettibile di lasciare il segno sulla vita di una Costituzione, condizionandola.

Porre nella debita luce i passaggi giuridico-fattuali che hanno condotto alla silente conquista del parlamentarismo in Italia non è, come potrebbe sembrare, un esercizio accademico fine a se stesso. È evidente, infatti, l'importanza insita nell'idea stessa di soffermarsi sulle scaturigini di un sistema istituzionale, per quanto diversa possa essere la connotazione di un modello, come quello statuario, segnato da una forte presenza della Monarchia, rispetto alla Costituzione repubblicana. D'altro canto, perdere l'elaborazione dottrinale di tutti quegli scrittori, alcuni molto autorevoli ed altri minori, che hanno rappresentato la dottrina "preorlandiana" significherebbe privarsi dei preziosi contributi di un interessante e colorito costituzionalismo liberale risorgimentale². Contributi che, nonostante il desiderio di voltare pagina, espresso dalle dottrine successive nel nome di una concezione del diritto radicalmente diversa, restano un formante imprescindibile, e spesso inconscio, della cultura costituzionalistica italiana odierna³.

La generazione di studiosi che va dai rivolgimenti quarantottini alle due note prolusioni di Orlando di fine anni Ottanta dell'Ottocento fonda e approfondisce un pensiero costituzionale destinato ad essere sovvertito proprio dai "Criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico" elaborati del giurista palermitano. Nondimeno, porta con sé un bagaglio intellettuale che non merita di essere perso. Si pensi alle opere, redatte in contesti non necessariamente identici ma accomunati dalle aspirazioni e dalle suggestioni del primo costituzionalismo, di Tommaso Arabia, Pier Carlo Boggio, Alessandro Paternostro, Antonio Brunialti, Luigi Palma, Ludovico Casanova, Luigi Luzzatti, Augusto Pierantoni, Saverio Scolari e i più giovani Pietro Chimienti, Gaetano Mosca, Giorgio Arcoleo, per ricordarne solo alcuni. Orlando accusava i «cultori del diritto pubblico» di essere «troppo filosofi, troppo politici, troppo storici, troppo sociologisti e troppo poco giureconsulti»⁴. Il metodo giuridico, in armonia con la temperie data dall'industrializzazione fine-ottocentesca e dal passaggio dall'influenza francese a quella tedesca, sarebbe stato

² L. BORSI, *Storia, nazione, costituzione. Palma e i "preorlandiani"*, Milano 2007, 191 e ss. Per un recupero e una, parziale, enumerazione di taluni scrittori minori si vd. S. CASSESE, *La cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna 1971, 12.

³ Infatti, «il modello imperativistico classico, che ha contraddistinto il giuspositivismo dell'Ottocento, non riconosce ad atti e fatti, che non siano qualificabili come fonti formali del diritto, l'idoneità a porre norme costitutive dell'ordinamento giuridico. Negando l'esistenza di lacune, tale indirizzo scientifico sovente culmina in quel formalismo interpretativo alla stregua del quale per ogni problema esegetico esiste sempre una soluzione ermeneutica». Così, Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano 2002, 287.

⁴ V.E. ORLANDO, *Criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico: contributo alla storia del diritto pubblico italiano nell'ultimo quarantennio 1885-1925*, Modena 1925, 4.

destinato a trasformare il diritto in un luogo asettico degno dell'attributo di "scientificità". Per questi motivi si perdeva, in fin dei conti, quella «componente romantica reazionaria» che aveva accomunato il pensiero liberale di tutto il primo Ottocento⁵, salvo giungere ad un recupero parziale, in chiave quasi di sintesi e in campi di studio ben più larghi, nell'opera dei neohegeliani come Benedetto Croce o Silvio Spaventa, il cui lascito è ancora vivo nel costituzionalismo odierno.

Resta, in ogni caso, che l'approccio dei preorlandiani, ideologico e saldamente improntato al democratismo⁶, è stato un terreno fertile per l'accettazione del ruolo rivestito dalle regole non scritte: consuetudini, convenzioni, prassi e fatti normativi facevano armoniosamente parte del disegno costituzionale e pochi erano coloro che sdegnosamente tentavano approcci diversi per eliminarli dai vari orizzonti di studio⁷. La lunga gestazione della forma di governo italiana si avviava, dunque, a partire da strumenti e materiali che oltrepassavano quella dimensione "pura" del diritto, tutta ancora da concettualizzare.

La nascita del nostro parlamentarismo rappresenta il primo rilevante caso di interazione fra regole non scritte e costituzione. Dai centosessant'anni che ci separano dalla concessione dello Statuto albertino, la forma di governo e l'assetto dei poteri non ha mai smesso di evolversi. Che ciò sia avvenuto attraverso riforme costituzionali ovvero in maniera tacita non contraddice la tesi secondo cui al giurista può sempre risultare utile "prendere in prestito" elementi e metodi tipici della storiografia, non esitando a farsi tentare da reciproche contaminazioni. Non si dimentichino, infatti, gli insegnamenti di Costantino Mortati, che aveva spronato i giuristi ad indagare non soltanto sul senso letterale di un dato assunto giuridico, ma anche sulle condizioni *materiali* dell'ordinamento, che allargano lo spettro d'azione del diritto stesso⁸.

In questa prospettiva, è interessante poter cogliere gli aspetti più eclatanti che portarono lo Statuto albertino ad evolversi in maniera diversa dal suo piano formale, poiché, riprendendo Gaetano Mosca, «lo Statuto fondamentale del Regno non è come il codice civile una norma fissa ed impreteribile [...] al contrario se, nelle apparenze e nelle forme legali, si sta scrupolosamente alla sua lettera, in tutto ciò che riguarda la verace distribuzione dei poteri dello Stato questa non è punto osservata»⁹.

⁵ Cfr. S. CASSESE, *La cultura*, cit., 16.

⁶ Emblematiche, per esempio, le parole di T. ARABIA, *Trattato di diritto costituzionale ed amministrativo*, Napoli 1881, 415, che descrivono l'essenza del governo rappresentativo con toni quasi lirici: «organizza meglio di ogni altro il valore morale, intellettuale, ed operativo dei cittadini, favorisce l'esplicarsi e il progredire del popolo in ogni modo, rende possibile quello che gli antichi non conobbero mai, la vera libertà, la vera democrazia, l'indipendenza nazionale».

⁷ Il diritto costituzionale veniva ritenuto, in quegli anni e a buon titolo, un campo fecondo. Si pensava, infatti, che le sue fonti, oltre alle leggi scritte, potessero essere arricchite dalle più disparate manifestazioni, come gli atti parlamentari, i discorsi della Corona, le biografie degli uomini di Stato, le relazioni ministeriali e parlamentari, le note diplomatiche e persino i giornali, organi dei partiti. Così L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, I, Firenze 1883, 51. Secondo Palma, inoltre, un terzo e importante modo di produzione giuridica è, per l'appunto, la consuetudine. Tale era la fonte che regolava la posizione della Corona rispetto alla Camera nell'ordinamento statutario, quella del Governo rispetto alla Corona e al Parlamento nonché altre situazioni che «non sono scritte in nessuna legge italiana; ma che essendo derivate da ciò che si dice spirito del governo costituzionale, come sono diventate legge non scritta in Inghilterra, se non lo fossero già diventate del tutto, tendono a diventarle ancora in Italia» (p. 52).

⁸ C. MORTATI, *Costituzione materiale*, Milano 1998, 5 che accoglie e approfondisce la tesi per cui una costituzione "formale" è necessariamente preceduta da una costituzione "strumentale".

⁹ G. MOSCA, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Milano 1925, 155.

Da qui, l'opportunità colta dal titolo del presente articolo di distinguere fra lettera e spirito dello Statuto. Da un lato, infatti, la lettera dello Statuto si rifaceva all'originaria visione dei suoi compilatori, improntata ad una forma di governo costituzionale pura come esito di una Carta legittimista e ottriata, ovvero concessa dal Sovrano. Dall'altro lato, lo spirito dello Statuto venne a mutare nel tempo. Con l'operare di quella che fu definita una "consuetudine istantanea" si veniva a formare, sulla scorta di quanto avveniva già in parlamentarismi più maturi, primo fra tutti quello britannico, una mutua relazione fra maggioranza e Gabinetto, tale da stravolgere in profondità l'equilibrio inizialmente concepito¹⁰.

2. Gli sviluppi oltre il testo della forma di governo "monarchico-rappresentativa"

La presa di coscienza da parte delle assemblee parlamentari del fatto che il Gabinetto non era più destinato ad essere un consiglio dinastico, bensì un organo progressivamente sempre più autonomo nella formulazione dell'indirizzo politico, richiese vari decenni, seguendo fasi alterne in cui il legame dell'esecutivo con la Corona variò considerevolmente di intensità. Ad ogni buon conto, sin dal principio il costituzionalismo era stato sbandierato come vessillo di autonomia, guarentigia e libertà dall'egemonia delle monarchie assolute. Eppure, la concessione dello Statuto non era sopraggiunta come esito di una discussione pluralistica, poiché si era, in verità, risolta con una spontanea resa del potere dal Sovrano, costretto a far ciò dalla sequenza di eventi della Storia¹¹. Così, nonostante l'aspirazione di sacralità ed eternità della Carta e l'assenza di una procedura di revisione, accessorio fondamentale di una costituzione moderna, lo Statuto poteva mantenere la sua vitalità fintantoché, tacitamente, il contenuto sarebbe stato integrabile e modificabile attraverso fonti di livello legislativo ordinario ovvero altri "dati" costituzionali¹².

Uno di questi "dati" fu il manifestarsi della solidarietà ministeriale unitamente alla fiducia della Camera. Un "dato" di fatto che, per la sua importanza, costituiva un mutamento

¹⁰ Tale consuetudine, infatti, «cominciò a stabilirsi fin dal primo anno nel quale lo Statuto fu applicato negli antichi Stati sardi», vale a dire sin dal 1848. Così, G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano 1908, 65.

¹¹ Difatti, «nel '48 italiano [...] l'istanza di unificazione nazionale prevale su quella costituzionale. E un decennio più tardi, l'annessione tramite plebisciti degli Stati italiani al Regno di Sardegna comporterà l'automatica estensione dello Statuto albertino all'intero territorio nazionale, senza ricorrere a un'Assemblea Costituente e a una nuova Costituzione». Così, C. PINELLI, *Forme di stato e forme di governo*, Napoli 2007, 57.

¹² P. CHIMIENTI, *Il capo dello Stato e il Gabinetto*, Roma 1898, 50. Secondo L. PALMA, *La riforma del Senato in Italia*, in *Nuova Antologia*, 61-1882, 202, non era poi così necessario disporre preventivamente di una procedura di revisione dello Statuto: «quando, per certi provvedimenti richiesti dal progresso e dai bisogni dello Stato, ci siamo trovati di fronte a certi articoli dello Statuto, la cui lettera poteva parere di fare ostacolo, i poteri competenti han preferito di interpretarli largamente e liberamente, in guisa di fare a meno della loro esplicita abolizione». Di avviso contrario, è invece L. MINGUZZI, *Il limite delle attività avverse alla costituzione nello Stato rappresentativo*, Milano 1898, 106, per cui il Parlamento, rigettata l'idea della costituente perpetua, «può riformare liberamente, come crede, la costituzione del regno, ma a condizione che sempre costituzione del regno rimanga», dunque, in ultima analisi, il grande limite all'onnipotenza parlamentare è quella che l'a. chiama «da forma politica dello Stato».

sostanziale della forma albertina¹³. Validi commentatori, come Racioppi e Brunelli, non misero in discussione la legalità, preferendo la teoria tutta britannica del Parlamento «onnipotente» o «costituente perpetua»¹⁴.

La «deviazione» dalla lettera dello Statuto fu commentata, in epoca postuma, adoperando l'idea della conclamata natura flessibile, o altrimenti detta elastica, della legge fondamentale¹⁵. Su tale profilo, si ricordano, ad esempio, le approfondite analisi di studiosi come Rossi, Chiarelli, Biscaretti di Ruffia, Pergolesi o, in anni più recenti, basti pensare soltanto a Pace¹⁶. I risultati cui giunsero influenzano ancora oggi la dottrina italiana, che non ha mai trascurato gli spunti offerti dalla lettura di Dicey, tornando a rivalutare un intramontabile ed astratto modello inglese. È stato, in tal modo, irrobustito un *leitmotiv* che, largamente diffuso fra le successive generazioni di costituzionalisti, è stato riproposto anche in chiave repubblicana proprio per giustificare gli scostamenti che nella stessa Costituzione del '48 hanno “completato”, “alterato” o “tradito” il senso di certi articoli¹⁷.

Per capire l'entità della trasformazione, pertanto, si può cominciare dall'osservazione dei fondamentali dello Statuto. All'art. 2, infatti, si statuisce che «lo Stato è retto da un governo monarchico rappresentativo». Questa è, dunque, la forma di governo concessa dal Sovrano, il solo al quale espressamente «appartiene il potere esecutivo» (art. 5). Egli ha la prerogativa di nominare tutte le cariche dello Stato (art. 6) e, in aggiunta a ciò, scegliere e revocare *i suoi* ministri (art. 65). Questi ultimi, infine, «sono responsabili» e «le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un Ministro» (art. 67).

La prima notazione che va fatta è sul possibile senso polivalente dell'attribuzione della responsabilità ministeriale: dal testo dello statuto non si evince nei confronti di chi tale

¹³ In tal senso, P. CHIMIANTI, *Il capo dello Stato*, cit., 54, rileva che «questa mutazione compie finalmente l'evoluzione dello Stato da assoluto in giuridico, per cui non è la Monarchia assoluta che ne esce modificata e *limitata*, ma è la Sovranità ed i modi della sua attuazione che si rinnovano secondo la dinamica delle nuove forze sociali».

¹⁴ F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, 287. Una teoria combattuta da L. MINGUZZI, *Il limite delle attività*, cit., 95, per cui l'onnipotenza parlamentare è un pericolo che «può generare conseguenze errate per la scienza e applicazioni perniciose nella politica attiva», una «espressione erronea e pericolosa; la quale viene usata, perché esprime energicamente, anzi iperbolicamente, il potere del Parlamento, ma che dovrebbe essere bandita dalla scienza» (p. 103) tanto quanto l'espressione «costituente perpetua». Che l'onnipotenza parlamentare fosse insita anche nella forma di governo italiana statutaria è sostenuto da M. BIGNAMI, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Milano 1997, 6, secondo cui il fatto che lo Statuto potesse essere revisionato senza una procedura speciale annullava la differenza fra leggi ordinarie e leggi costituzionali e dava un potere estremamente lato alle assemblee legislative.

¹⁵ Ciò deriva dal fatto che, nella fase iniziale, prevalse un atteggiamento pragmatico, in virtù del quale gli studiosi ritennero giusto avvalorare la duttilità dello Statuto, il quale doveva potersi adattare ai progressi e alle conquiste della società. Tale duttilità, tuttavia, non era sinonimo di debolezza della carta fondamentale o di incertezza del diritto ma, piuttosto, un pregio di una forma di governo che si era appena affrancata dall'assolutismo e che doveva disporre di margini adeguati per evolversi gradualmente verso un sistema più affine alle aspirazioni di una nazione moderna. Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848/1994*, Bari-Roma 2002, 104. Per una rassegna delle riforme intervenute sullo Statuto, cfr. T. MARCHI, *Lo Statuto albertino ed il suo sviluppo storico*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione*, 1926, 203.

¹⁶ L. ROSSI, *La “elasticità” dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova 1940, 25-43; G. CHIARELLI, *Elasticità della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano 1952, 45 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano 1990, 980; F. PERGOLESI, *Rigidità ed elasticità della costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 13-1959, 44-60; A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra costituzione*, Padova, 1996, *passim*.

¹⁷ Cfr. S. BARTOLE, *L'inevitabile elasticità delle Costituzioni scritte tra ricognizione dell'esistente e utopia dei valori*, in AA.VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale. Seminario di studio*, Padova 1997, spec. 21.

responsabilità andasse esplicita. Nel silenzio, avrebbe potuto spiegarsi sia verso il Re che verso le Camere¹⁸. L'art. 65 non valeva di per sé ad escludere l'esistenza di un Primo ministro e di un governo di Gabinetto, poiché una norma simile esisteva in altre costituzioni coeve da cui lo Statuto aveva preso ispirazione: così, ad esempio, in quella belga del 1831. La previsione della controfirma, inoltre, era un chiaro segno del dualismo dell'esecutivo, per cui il Re regnava ma governavano i ministri, i quali si assumevano la responsabilità e la paternità dei propri atti. Una conferma di tale ambiguità, se si consente la breve chiosa, derivava anche dall'art. 68, in base al quale «la Giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce». Ebbene, lo Statuto lo denominava *ordine* giudiziario, non *potere* giudiziario, riprendendo formule che apparivano in contraddizione con i tempi e con la forma di governo prescelta. Tuttavia, ancorché le sentenze restassero intitolate al Re, la giustizia veniva adesso amministrata secondo la legge. Questo è un ulteriore indizio a sostegno del fatto che, sebbene il tenore letterale di alcune norme fosse in un certo modo, ciò non sarebbe stato d'ostacolo a un'applicazione difforme, trattandosi sovente di forme obsolete di deferenza verso la Corona.

È evidente, quindi, come lo Statuto fosse l'atto di inizio di un nuovo ordinamento costituzionale. Col passare del tempo, infatti, grazie a leggi successive e ordinanze ma soprattutto consuetudini, si era venuta a creare una Costituzione che, come intuiva Arangio Ruiz, era diventata un organismo di diritto¹⁹. La legge fondamentale del Regno d'Italia non era altro – proseguiva l'illustre autore – che «un prodotto dello sviluppo delle istituzioni». Questo era avvenuto non con una dinamica per accumulazione e sommatoria di precedenti. La forma di governo statutaria si era trasformata, piuttosto, grazie ad una compenetrazione storica di regole non scritte, convenzioni, patti e pratiche consolidate ammantate da un vago alone di giuridicità.

3. Il Gabinetto, l'“ultimo arrivato” nell'evoluzione dello Stato costituzionale

Alla luce di quanto detto sinora, è più che opportuno mantenere un costante riferimento alle vicende storiche legate ai mutamenti costituzionali, in quanto costituiscono una preziosa fonte di arricchimento. Il 1848, ad esempio, segna non solo l'anno di concessione dello Statuto ma anche la data a partire dalla quale è constatabile l'*usus* di quella consuetudine che abbiamo definito “istantanea” e che condusse alla formazione del primo Ministero del

¹⁸ Secondo V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. I. Introduzione al diritto costituzionale italiano (Gli ordinamenti giuridici – Stato e costituzione – Formazione della Repubblica italiana)*, Padova 1970, 114, «non sembra contestabile [...] che il testo dello Statuto albertino, pur non prevedendo esplicitamente [...] il sistema di governo parlamentare [...] offrisse tuttavia alcuni spunti, suscettibili di essere intesi e sviluppati dalle forze politiche attive nella direzione, appunto, del parlamentarismo».

¹⁹ G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze 1898, 533, secondo cui fin dalla promulgazione dello Statuto «fu istituito, contro la lettera sua, il governo parlamentare, svoltosi come lo concedevano le condizioni sociali italiane». L'espressione ricorda anche W.R. ANSON, *The Law and Custom of the Constitution*, Oxford 1892, 34: «For the constitution of a State is something like a human organism. It is difficult to change or destroy one part without producing effects not easily estimated or foretold upon the whole structure».

Regno di Sardegna: il Governo Balbo²⁰. In tale occasione, Carlo Alberto, mostrando di voler fare un uso più circoscritto della prerogativa regia, scelse di assecondare gli orientamenti emersi dalle forze politiche presenti in Parlamento. Nulla avrebbe impedito al Re di nominare in autonomia persone di proprio gradimento, così come nessuno avrebbe potuto obiettare che tale comportamento fosse costituzionalmente illecito²¹. Tuttavia, il Sovrano manifestò da subito l'intenzione di voler esercitare le proprie attribuzioni in conformità con il regime parlamentare. E così, tenendo conto degli equilibri politici nella Camera dei deputati, costituì il primo esecutivo riservando la carica di Presidente del Consiglio a un moderato e quella di Ministro degli Esteri a un mazziniano²².

Con la prima guerra d'indipendenza italiana gli equilibri istituzionali del Regno di Sardegna vacillarono. Ad appena un anno e mezzo dalla concessione dello Statuto, la tenuta del sistema si era dimostrata molto difficile a causa delle frizioni fra la Camera elettiva e la Corona. Quest'ultima, difatti, non lesinava a forzare la mano, sciogliendo ogni Parlamento ostile al punto che si contavano già quattro legislature. Lo scontro raggiunse il suo acme in occasione della firma del trattato di pace con il secolare nemico, l'Austria, al quale i deputati si opposero strenuamente. Il Proclama di Moncalieri del novembre 1849 rappresenta, in questo senso, l'ultimo ed estremo appello di Vittorio Emanuele II, che si rivolgeva al popolo nella speranza di ottenere una normalizzazione della vita politica. Mentre gli studiosi postumi ne criticarono la natura di atto di coercizione, giudicando la scelta del Sovrano come un colpo di stato²³, all'opposto i giuristi coevi accettarono la sua non piena conformità allo spirito costituzionale affermando che «le condizioni del paese erano difficilissime, e il rifiuto della Camera di approvare il trattato di pace, quando necessità ineluttabile lo imponeva, giustificavano il provvedimento eccezionale, giustificava l'atto compiuto con sincero intendimento di fare un supremo sforzo per salvare la costituzione»²⁴.

²⁰ Cfr. A. AMORTH, *Vicende costituzionali italiane dallo statuto "Albertino" alla Costituzione repubblicana*, in E. ROTA (a cura di), *Questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano 1951, 787, che rimarcava come, per la prima volta, il potere del sovrano passava dall'essere assoluto a costituzionale. V. anche G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma 1960, 18.

²¹ Durante la vigenza dello Statuto, infatti, la prerogativa reale non si trasformò in un feticcio destinato a scomparire, bensì rimase viva come *extrema ratio* da far valere a garanzia dell'integrità dell'ordinamento. In maniera appropriata, F. LANCHESTER, *Il Gran Consiglio del fascismo e la monarchia rappresentativa*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1-2017, 5, lo definisce un "potere di riserva".

²² Cfr. A. MARONGIU, *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano 1952, 321. La prima crisi di governo intervenne, peraltro, qualche tempo dopo, con il voto del 5 luglio 1848, nel quale la Camera «diede particolarmente a vedere che il Ministero non aveva il suo consenso». G. PERTICONE, *Il regime parlamentare*, cit., 18.

²³ Cfr. L. RAGGI, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1-1914, 449, per il quale l'insieme di tali vicende testimonierebbe altresì l'esistenza di una *opinio iuris* sul fatto che lo spirito dello Statuto aveva naturalmente portato all'introduzione di un governo in senso parlamentare, e non soltanto costituzionale. Per la ricostruzione storica v. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Firenze 1967, 143 ss.

²⁴ T. ARABIA, *Trattato*, cit., 134. Si discuteva, infatti, della legittimità della dissoluzione delle Camere, fatta dal Capo dello Stato nella pienezza dei suoi poteri ma senza il concorso dei ministri. Per L. MINGUZZI, *Governo di gabinetto e governo presidenziale*, Bologna 1886, 346, l'episodio di Moncalieri era accettabile in virtù della sua eccezionalità e della breve esistenza dello Statuto, sfruttando la formula delle "imperiose ragioni di ordine pubblico". Secondo G. PERTICONE, *Il regime parlamentare*, 25, invece, «la minaccia del Proclama di Moncalieri intacca la legittimità di tutte le decisioni prese dal Parlamento durante l'intera quarta legislatura».

Nonostante all'inizio della seconda metà dell'800 l'allora Presidente del Consiglio, Massimo D'Azeglio, intimasse il rispetto della lettera dello Statuto, non fu possibile contenere la vivacità di una prassi parlamentare intesa a sfruttare ogni spazio lasciato vuoto dalle ambigue regole che abbozzavano quella monarchia costituzionale pura dai tratti sfumati.

Si stabilì, gradualmente, una mutua relazione fra maggioranza e Gabinetto²⁵. Nasceva un parlamentarismo di vaga ispirazione britannica senza, tuttavia, che l'elemento fiduciario avesse effettivamente il tempo di consolidarsi²⁶. Mentre nel sistema inglese, infatti, il ruolo integrativo e modificativo della costituzione era giocato dalle “*immemorable conventions of the Constitution*” – quelle sorte dopo la Rivoluzione Gloriosa del 1688, che aveva segnato la sconfitta definitiva dell'assolutismo Stuart e l'inizio del processo di inequivocabile mutamento della costituzione materiale²⁷ – nel caso italiano, la consuetudine sulla fiducia aveva avuto pieno ingresso nell'ordinamento “istantaneamente”, dando luogo ad un *unicum*²⁸.

Si riteneva, del resto, che lo Statuto, pur non facendone espressa menzione, consentisse in maniera implicita il passaggio a quel tipo di forma di governo essendo l'unica che avrebbe potuto svolgersi in modo coerente con il suo spirito²⁹. La teoria della spontaneità sembra rafforzarsi con la considerazione dell'acquiescenza della Corona a una “doppia relazione fiduciaria” e con la disponibilità del Governo, desideroso di una maggiore agibilità politica,

²⁵ Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., 49 ss.; G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani*, I, Torino 2009, 84.

²⁶ Il richiamo al modello britannico è assai frequente nella letteratura italiana. Cfr. A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, II, Torino 1896, 272 e A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze 1951, 25 ss. In G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli 1948, 96, si apprende che il fine Ottocento «era l'epoca in cui i dibattiti dei Comuni riportati dal Times erano letti quotidianamente ed in cui il termine comune di paragone delle capacità degli uomini politici era dato dalle grandi personalità della scena politica inglese, dai Gladstone, dai Disraeli, dai Palmerston».

²⁷ Secondo E.A. FREEMAN, *The Growth of the English Constitution from the Earliest Times*, London 1872, 65, le istituzioni inglesi, a differenza di quelle continentali, rimasero sovente in discussione da rivoluzioni e rovesciamenti politici, poggerrebbero su una costituzione libera e duratura, che si è silenziosamente evoluta in obbedienza «to a natural law, the wisdom, the foresight, the patriotism of individual statesmen» e per questo la legge fondamentale inglese «has no founder». Sul tema dell'importanza del diritto consuetudinario e convenzionale nello svolgimento della forma di governo inglese sembra giusto segnalare gli autori dei classici che maggiormente ci sembrano aver ispirato la dottrina italiana. Cfr. A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna 2003, 353 e il suo commento di G. MARSHALL, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford 1984, 3 ss.; W.I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, London 1955, 79 ss.; W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London 1955, spec. 81 ss.; W.R. ANSON, *The Law and Custom*, cit., 33, che sottolinea che «if our Constitution were stripped bare of convention and displayed in its legal nakedness, it would be found not only unrecognizable, but unworkable»; W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, London 1849, I, in part. 32 ss. sulla preminenza della legge di natura.

²⁸ Sul punto, cfr. V. MICELI, *Carattere giuridico del governo costituzionale, con speciale riguardo al diritto positivo italiano. Studio II. Il gabinetto*, Perugia 1894, 37, il quale spiega che «nei paesi costituzionali del continente il Gabinetto è un prodotto della consuetudine sorta ad imitazione della consuetudine costituzionale inglese. È uno di quei casi in cui la consuetudine viaggia da un paese ad un altro per mezzo della imitazione e viene tacitamente accettata come conseguenza logica di un dato sistema giuridico e come rispondente allo spirito di una data forma di governo e alle aspirazioni nuove della coscienza popolare».

²⁹ Spiega, infatti, P. CHIMIENTI, *Il capo dello Stato*, cit., 63, a proposito delle consuetudini sviluppatesi sullo Statuto che «la natura giuridica di queste norme si rivela nel fatto che la Costituzione giuridica dello Stato non potrebbe svolgersi se queste norme fossero sconosciute. [...] La scienza non può negare che la necessità intrinseca delle norme consuetudinarie, qualche volta anche di quelle del semplice costume politico, ha le stesse fonti naturali del Diritto: il fondamento che la natura delle cose pone».

a ricercare l'approvazione di quel ramo di Parlamento libero da ogni intromissione del Re: la Camera dei Deputati. Il potere esecutivo stava, difatti, gradualmente evolvendo da un governo ottocentesco “per Dipartimenti” ad un esecutivo più moderno, capace di assumere un indirizzo politico unitario e di rivendicarne l'attuazione di fronte al Parlamento. Questo spostava il baricentro della fiducia dal Re al potere legislativo, ma si trattava di uno spostamento a fortune alterne poiché non fu mai possibile evitare in ogni caso l'ingerenza sovrana dagli affari di Stato.

I giuristi dell'epoca escludevano che la consuetudine relativa all'esaltazione dei tratti parlamentari della forma di governo fosse emersa a causa di una “lacuna” dello Statuto. Non era una novità che potesse sorgere una relazione che implicasse il sostegno politico del Parlamento al Governo: si trattava, piuttosto, di un effetto manifestatosi naturalmente in tutti i parlamentarismi contemporanei³⁰. Nell'ordinamento inglese, preso a modello, il governo di gabinetto si era stabilito proprio «in forza di consuetudini», ponendo un precedente di fatto che si diffuse al punto che «in tutte le costituzioni europee anteriori al nostro Statuto e nello stesso Statuto albertino scarsissime siano le disposizioni che riguardavano l'ordinamento e il funzionamento dell'organo supremo e centrale del potere esecutivo»³¹.

Ma, come accennato, il percorso di progressione era estremamente lento poiché il potere del Sovrano poteva essere eroso solo per gradi. Era prevedibile che la Corona decidesse di intervenire sulle questioni più sensibili e così, deludendo le aspettative dei giuristi che avevano interpretato la sanzione regia come un atto puramente di forma, avveniva che il Re decidesse, per esempio, di farne un uso sostantivo al fine di respingere un atto normativo non voluto³².

Nel frattempo, doveva porsi a compimento l'imponente opera di unificazione amministrativa del Paese³³. Tant'è che ogni fuga in avanti nell'attribuzione di maggiori competenze all'esecutivo aveva inevitabilmente un esito fallimentare. La lotta fra diritto scritto e consuetudini era solo all'inizio.

³⁰ Bisogna ricordare, tuttavia, che non esisteva ancora nella prassi risorgimentale una “fiducia in senso tecnico” intesa come voto esplicito del Parlamento sul programma di un Governo conseguente al suo giuramento. La fiducia, più genericamente intesa, «non ha mai sostituito completamente nell'investitura e nella durata dei governi il ruolo del Re, pure nei casi in cui questo si è ristretto nei margini di un nulla-osta». Così, G. VOLPE, *Storia costituzionale*, cit., 86. Coloro che riconoscevano l'esistenza di lacune, le giudicavano come un pregio, tale da rendere lo Statuto idoneo a rinnovarsi, ad essere soggetto a molteplici adattamenti e ad evitare crisi politiche ed istituzionali. Così, A. FERRACCIU, *La consuetudine costituzionale. I*, in *Studi Senesi*, 3/4 -1913, 167, che accettava il ruolo suppletivo svolto da usi e consuetudini, «destinati a costituire, attraverso le formanti tradizioni, tutta una integrazione materiale della costituzione politica».

³¹ G. MOSCA, *Appunti*, cit., 68.

³² C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., 111, cita sul punto la tormentata questione della proposta di legge sull'estensione della cittadinanza italiana agli esuli del Lombardo-Veneto. Cfr. anche F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto*, cit., 394. Per V. MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, Milano 1913, 583 la sanzione regia nei governi parlamentari doveva rappresentare un contrappeso al legislativo di scarsa incisività, visto che un esecutivo contrario a un disegno di legge «che non rispon[d]esse alle esigenze del paese» avrebbe potuto impedirne sin dall'inizio l'avanzamento mediante espedienti procedurali più efficaci. Il rifiuto della sanzione regia avrebbe dovuto, quindi, essere soltanto un rimedio estremo di cui far uso soltanto «in alcuni rarissimi casi». Per T. MARCHI, *Lo Statuto albertino*, cit., 191, si trattava di una norma, invece, caduta in desuetudine, tanto che «si dovrà arrivare alla conclusione che il Re sia, giuridicamente, obbligato anche a firmare un progetto di legge che ad es. mirasse alla sua detronizzazione».

³³ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., 70.

La serie di interventi volti a predisporre una regolamentazione scritta in materia di ordinamento del Gabinetto cominciò nel 1850 con il decreto d'Azeglio, contenente la precisazione delle prime attribuzioni già sottratte in via di fatto ai singoli Ministri o alla Corona. Seguirono altri importanti decreti³⁴, in relazione ai quali ci si limita a notare che il Gabinetto avocò a sé la regolamentazione del proprio assetto, senza coinvolgere in alcun modo il potere legislativo, quantomeno nella fase iniziale. Il più importante fu decisamente il decreto Zanardelli del 1901, con il quale tutta la serie di conquiste ottenute in via di consuetudine o regole convenzionali furono codificate in norme scritte.

In questo salto di cinquant'anni si compiette, peraltro, la parabola discendente dello stato liberale. Nel passaggio fra la Destra e la Sinistra Storica, simboleggiato dal celebre discorso di Stradella del 1875 pronunciato da Agostino Depretis, non si ebbe mai quella "rivoluzione parlamentare" che qualificava l'avvento della nuova maggioranza politica³⁵. L'alternanza fra destra e sinistra, le cui potenzialità erano state sino ad allora erose dall'ineluttabilità del connubio cavouriano, assume, agli occhi nostri, le sembianze di un falso storico visto che le divisioni nella classe politica del tempo erano basate solo su regionalismi o personalismi. Divisioni stemperate, inoltre, dalla considerazione che tutti i gruppetti e le fazioni che frammentavano ulteriormente maggioranza e opposizione avevano in comune la medesima estrazione sociale, gli stessi difetti e la stessa inclinazione verso certi errori³⁶. Depretis non aveva condotto una rivoluzione quanto, piuttosto, per utilizzare un termine odierno, un "ribaltone"³⁷.

Senza una decisa sterzata a favore di una legge scritta che rafforzasse l'esecutivo, la consuetudine sul parlamentarismo aveva dato origine a regole e prassi prive di una sostantiva coercibilità, la cui effettività dipendeva, in ultima analisi, dalla capacità del Presidente del Consiglio di farsi strada fra i numerosi ostacoli frapposti dalla tumultuosa vita parlamentare. A testimonianza di questa affermazione sta il fatto che molte delle crisi di governo non venivano assorbite da una discussione in aula. I Ministeri, nella maggior parte dei casi, cadevano in seguito a semplici dimissioni, senza che si potessero esplicitare e

³⁴ Si tratta del decreto Ricasoli del 1867, abrogato dal decreto Rattazzi un mese dopo, ripreso poi nel 1876 dal decreto Depretis. Vale la pena citare anche il progetto di Cairoli e la legge Crispi del 12 febbraio 1888 su numero e attribuzioni dei ministeri. Per una trattazione più approfondita si consenta di rinviare a Y.M. CITINO, *Le trasformazioni in via consuetudinaria e convenzionale del governo dallo Statuto albertino al governo provvisorio*, in *Luisi SOG Working Papers Series*, 48-2019, 19 ss. Cfr. anche G. MOSCA, *Appunti*, cit., 69 ss.; E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972, 86 ss.

³⁵ Cfr. N. MARSELLI, *La rivoluzione parlamentare del marzo 1876*, Torino 1876, spec. 98, laddove, guardando con favore alla storica presa del potere da parte della Sinistra storica, l'a. si augurava che ciò consentisse di trapiantare la tendenza della politica a schierarsi in due poli, prendendo ad esempio il modello inglese che contrapponeva i *whigs* ai *tories*. Cominciò a percepirsi, in quell'occasione, la rilevanza del tema dei partiti «corposissima realtà, con cui la dottrina costituzionalistica era tenuta a fare i conti». Così, L. BORSI, *Storia, nazione, costituzione*, cit., 114, che evidenzia come i giuristi dell'epoca cominciarono ad attingere a piene mani dagli esempi dell'Inghilterra, studiando soprattutto Gladstone e Bagehot.

³⁶ Si pensi agli scandali di corruzione e clientela che sin da allora minavano il prestigio e la credibilità delle istituzioni rappresentative.

³⁷ Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., 157. Opposta l'interpretazione di G. GUARINO, *Lo scioglimento*, cit., 13, che vedeva il mutamento intervenuto con il passaggio dalla Destra alla Sinistra come una «vera rivoluzione» cui si accompagnava, oltre all'abbandono brusco del governo da parte dei vecchi uomini politici, una «differenza profonda di clima spirituale».

dibattere i motivi della rottura. In questo modo, il Presidente del Consiglio di turno riusciva a creare e manipolare la maggioranza a proprio piacimento, cavalcando il fenomeno del trasformismo nato da Stradella³⁸.

Il rischio più forte era la degenerazione verso il parlamentarismo, deplorata dai fini giuristi di quegli anni³⁹. L'indomabilità delle Camere e la mancanza di coesione politica diedero a leader come Francesco Crispi l'opportunità di approfittare dell'ambiguità dello Statuto per sfruttare in maniera spregiudicata le lacune nelle attribuzioni fra i poteri⁴⁰. Crispi aveva mostrato sin da subito la forte inclinazione ad utilizzare a proprio favore alternativamente o la malleabilità delle maggioranze parlamentari o l'appoggio del nuovo monarca, Umberto I, agitando la prerogativa regia, che pure stava scritta nello Statuto, come uno spauracchio per controllare certe politiche⁴¹.

Lo snaturamento dell'organo elettivo prodottosi di conseguenza permise alla Corona di preservare la propria autorità, ma ciò avvenne sino a un certo punto, data la riluttanza di Umberto I ad impegnarsi in prima persona su scelte che avrebbero comportato un giudizio politico e una responsabilità diretta della casa regnante.

È dunque agli anni dell'età giolittiana, nonché al già citato decreto Zanardelli del 1901, che si può ascrivere il merito di aver recuperato la prassi risorgimentale del parlamentarismo, rafforzandola con un corpo normativo scritto⁴². Nel decreto, infatti, si riconobbero alcuni principi cardine del funzionamento dell'esecutivo, come quello di collegialità e quello della solidarietà ministeriale (*simul stabunt, simul cadent*) e furono riconosciute le attribuzioni del Governo nella direzione della vita economica, sociale e

³⁸ A tal proposito, risulta interessante la lettura di A. DEPRETIS, *Il programma del Ministero Depretis*, Roma 1876, 4-72.

³⁹ Sia sufficiente ricordare la polemica che intervenne fra Giolitti, Presidente del Consiglio e Bonghi in merito alla modifica consuetudinaria della norma statutaria secondo cui il Re disponeva del potere di nomina (e quindi di scelta) dei Senatori. Si sosteneva che tale potere non fosse discrezionale poiché il Sovrano avrebbe dovuto limitarsi a ratificare, apponendo la propria firma, una proposta proveniente dal Governo. Secondo Bonghi, che riversò le sue rimostranze in un pamphlet, questa nuova pratica, stabilizzatasi in seguito al rafforzamento del Gabinetto e della figura del Presidente del Consiglio, avrebbe esautorato la Corona di una prerogativa molto importante, provocando, al contrario, un appiattimento politico del Senato e una sua reverenza nei confronti dei Ministri che avevano partecipato alle nomine. Egli auspicava, proponendo una soluzione basata sul sistema inglese, la creazione di un Consiglio Privato del Re, diverso rispetto al Governo e incaricato del particolare compito di selezione della classe senatoria. Ciò in considerazione del fatto che «per quanta sia l'attenzione di un principe a seguire il movimento intellettuale ed economico del Paese non è possibile che ve ne ponga tanta da bastare lui solo a ricercare e trovare chi più vi si segnali». R. BONGHI, *La riforma del Senato*, in *Nuova Antologia*, 10-1887, 521. Sul degradamento del ruolo e dell'importanza del Senato, divenuto «una alta corte di registro dei voleri della Camera dei Deputati» v. L. PALMA, *La riforma del Senato*, cit., 196.

⁴⁰ Ad esempio, utilizzò la strategia dell'accumulo di portafogli ministeriali sulla sua persona per avere più potere di negoziazione, una pratica che fu tacciata di incostituzionalità. Cfr. A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., 52.

⁴¹ Non stupisce che nel 1897 Sidney Sonnino, constatato il fallimento delle politiche coloniali crispine e la crisi del regime rappresentativo liberal-ottocentesco, facesse un appello per un "ritorno allo Statuto". Appello ostentatamente conservatore, che non ebbe successo in quanto considerato ormai anacronistico. Secondo S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, LXVII- Serie IV-gennaio 1897, 24, per ripristinare la distribuzione di potere voluta dallo Statuto il Sovrano, paragonato a un «manometro automatico», avrebbe dovuto tornare a giocare un ruolo politicamente decisivo. Alcuni autori, invece, hanno rilevato che l'interpretazione data al "Torniamo allo Statuto" è stata distorta storiograficamente, poiché Sonnino non intendeva invocare un abbandono del sistema rappresentativo, quanto, al contrario, «deplorare gli eccessi e i vizi del sistema parlamentare in Italia». Così, D. ZANICHELLI, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, in *Studi senesi*, 1-1897, 177-198.

⁴² Cfr. A. MARONGIU, *Parlamenti e governi*, cit., 330, che sottolinea come lo Statuto albertino, nonostante le numerose innovazioni, formali e sostanziali, che lo alterarono gravemente portando all'estromissione del Re dalla direzione dello Stato, riuscì comunque a sopravvivere.

amministrativa del Paese, per assecondare l'aumento dei compiti dello Stato derivante dal decollo dell'industria e dalle trasformazioni della modernizzazione. A coloro che avevano osteggiato il provvedimento, temendo una concentrazione di poteri nel Governo a danno della Corona, Zanardelli aveva obiettato che le norme decretate esistevano già nella pratica e nella dottrina antecedente, per cui non ci sarebbe stata, in apparenza, nessuna novità sostanziale.

In realtà, il passo compiuto era grosso. Aveva ragione Filippo Turati quando, intervenendo in occasione del discorso della Corona del 3 luglio 1900, dichiarava che lo Statuto doveva essere «una muraglia che impedisce l'indietreggiare, non l'avanzare»⁴³.

Con la formalizzazione della rilevanza del Presidente del Consiglio, lo si dotava di una serie di attribuzioni che certificavano l'autorevolezza e l'autorità che personaggi come Cavour avevano acquisito in via di fatto⁴⁴. Vale la pena di ricordare le parole di Vincenzo Montulli che, in epoca fascista, all'indomani dell'approvazione della legge del 1925 sui poteri dell'esecutivo, affermava che l'introduzione della figura del Primo Ministro coincideva con il primo vero e proprio tangibile cambiamento della Costituzione⁴⁵. Ammetteva Montulli che l'esistenza del Governo «non era stabilita da leggi nei governi parlamentari» e che «la figura del presidente del consiglio non [aveva] avuto riconoscimento legale nei governi perché le costituzioni la ignora[va]no». In Inghilterra, spiegava, tale riconoscimento giuridico fu combattuto: nulla poteva essere più dannoso e incostituzionale, secondo la tradizione britannica, che il cristallizzare con atto di legge la consistenza dei poteri di tale ufficio.

Quanto alle altre convenzioni e consuetudini che fino ad allora «erano rimaste in uno stato di incubazione»⁴⁶, esse ebbero modo di fiorire all'avvento dell'estensione del suffragio. Solo allora, con tutte le note conseguenze che si produssero sulle forze politiche e sulla strutturazione dei partiti come movimenti d'opinione di massa, il Gabinetto e il suo primo ministro, nei panni del leader del partito di maggioranza, si slegarono dal rapporto di stretta filiazione dalla Corona per diventare piuttosto un comitato “esecutivo” o “direttivo”, a seconda dei casi, delle Camere. Il dualismo fra Parlamento e Corona era definitivamente sorpassato e lo Stato si avviava a diventare liberaldemocratico. Tuttavia, l'instabilità, la frammentarietà, la disunità nelle maggioranze parlamentari, travolte dall'ingresso in scena di partiti nuovi come quello socialista, impedivano il formarsi di governi duraturi alla Westminster e ciò che ne risultava era un'inesorabile decadenza del prestigio delle Camere⁴⁷. Furono, però, il primo conflitto mondiale e l'avvento del fascismo a dare il corpo mortale allo Stato liberaldemocratico: lo Statuto, ormai, sarebbe stato soltanto un simulacro.

⁴³ Si riprende la citazione fatta da C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., 264.

⁴⁴ Un Ministro che «per dieci anni non cessò mai di essere non solo Ministro, ma capo di tutti i Ministeri diversi, vero dittatore del Piemonte». T. ARABIA, *Trattato*, cit., 135.

⁴⁵ Cfr. V. MONTULLI, *Il primo ministro nel nuovo diritto italiano*, Piacenza 1927, 14.

⁴⁶ C. PINELLI, *Forme di stato*, cit., 82.

⁴⁷ Un esempio fu la vicenda della guerra di Libia, dove l'esecutivo preferì governare avvalendosi dell'art. 5 dello Statuto, mantenendo chiuse per sette mesi le Camere al fine di evitare ogni forma di controllo e di dibattito. Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., 313.

4. La dibattuta questione del fondamento giuridico del parlamentarismo statutario nei “contemporanei”

Nel dibattito sul fondamento giuridico del parlamentarismo statutario si possono distinguere i “contemporanei allo Statuto” – cioè, gli studiosi risorgimentali che, impregnati di quell’idealismo che soffiava su una società in divenire, accettavano senza ulteriori speculazioni giuridiche l’idea della *consuetudine* – dagli studiosi successivi, propugnatori di una nuova metodologia legata al positivismo e al razionalismo⁴⁸.

Partendo, dunque, dai pensatori “contemporanei”, la lettura che fu data al fenomeno in discussione appare quanto mai limpida e pacifica. Tommaso Arabia, ad esempio, ammetteva che «è vero, [il re nomina] i ministri; ma è nella consuetudine del paese, che il capo del gabinetto, vien scelto virtualmente dalla Camera elettiva, colui che risponde meglio ai bisogni della situazione presente, il capo del partito che predomina nella Camera»⁴⁹. Giuseppe Saredo, nel suo manuale del 1862, affermava che «è consuetudine generale – e originata dalla natura medesima delle cose, - dei governi costituzionali che il principe dà l’incarico della composizione di un ministero a quello fra gli uomini politici che gode maggiormente la fiducia del Parlamento e della nazione», per cui, in ultima analisi, è la pubblica opinione che sembra influenzare la valutazione regia⁵⁰.

Non si intravedeva, in queste parole, alcun ostacolo nella lettera scritta dello Statuto: ciò che contava era, per l’appunto, il suo spirito, che poteva essere realizzato nel modo più confacente alla realtà del tempo. Perciò, il potere esecutivo non perteneva più alla Corona in maniera esclusiva in quanto cominciava ad essere delimitato dalle “interferenze” dell’istituto parlamentare. Acquisiva rilevanza quello che veniva chiamato il “Ministero”. E in questo senso, Luigi Palma concedeva spazio a quella dottrina che riconosceva che il Sovrano ormai disponeva soltanto di un «potere moderatore» sui suoi ministri e sulle camere legislative, tale per cui «la locuzione degli statuti, che *al Re solo* appartiene il potere esecutivo, è [...] inesattissima»⁵¹.

Riprendendo Arabia, se nell’ordinamento inglese, sorta la necessità di una riforma, «si cangiano le istituzioni, anco le fondamentali», così anche in quello statutario il Parlamento avrebbe dovuto essere onnipotente per poter svolgere il ruolo di “costituente in permanenza”⁵². Lo poteva fare non solo con le leggi ma anche, altrettanto legittimamente, attraverso «la libera determinazione in cui si muovono le rappresentanze popolari», che rivestono una «posizione di dritto e di fatto»⁵³. Era grave, secondo questa concezione di pensiero, ritenere e far ritenere ai popoli che vi fosse una sola regola suprema, invariabile se non eterna, una specie di «palladio sacro che deve custodirsi gelosamente e non toccar

⁴⁸ V. F. LANCHESTER, *Il Gran Consiglio*, cit., 5. Mentre su formalismo giuridico, normativismo e interpretazione formale del diritto si rimanda a N. BOBBIO, *Giusnaturalismo*, cit., 87 ss.

⁴⁹ T. ARABIA, *Trattato*, cit., 416.

⁵⁰ G. SAREDO, *Principii di diritto costituzionale*, I, Parma 1862, 280.

⁵¹ L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 391: il Re non può fare nulla senza i suoi ministri, «gli unici a poter sottoporre alla firma del Re» gli affari più importanti.

⁵² T. ARABIA, *Trattato*, cit., 416.

⁵³ P. CHIMIENTI, *Il capo dello Stato*, cit., 110.

mai, se vogliono evitare le scosse violente, i disordini, i tumulti e peggio ancora»⁵⁴. L'immobilità degli statuti rischiava di essere, pertanto, un vizio peggiore poiché a fronte del mutamento dei bisogni della società non si sarebbe potuto fare nulla se non un ribaltamento improvviso e brutale dell'ordine costituito.

Così, dunque, il parlamentarismo italiano non era percepito dai giuristi risorgimentali come qualcosa di astratto, sussumibile nelle nude formule linguistiche dello Statuto. Lo Stato monarchico puro era una finzione costituzionale. Lo Statuto albertino era, al contrario, un regime *in divenire*, che si faceva vivo grazie all'azione della forza di governo, alle spinte che provenivano da un esecutivo in cui si contrapponevano Re e Gabinetto, specchio della maggioranza dell'organo parlamentare e dei partiti che si muovevano al suo interno. Si ammetteva che la classe politica, che non era più "dinastica" ma "nazionale", fosse abilitata a porre in essere regole non scritte tali da arricchire i materiali costituzionali statutari⁵⁵.

Proprio alla politica, dunque, in netto contrasto con il formalismo che di lì a poco sarebbe fiorito, si attribuiva una funzione costante di creazione di diritto costituzionale, sconosciuta prima di allora⁵⁶. Le incertezze delle lotte parlamentari si risolvevano in tentativi e precedenti che, consolidandosi, costruirono gradualmente un sistema sempre più cangiante e diedero luogo a una "posizione di cose" variabile e alterativa degli assetti istituzionali scritti, nonché della stessa idea di fissità della forma di governo.

Bisogna dare adito, tuttavia, del fatto che negli scritti di una serie di giuristi, al contrario, non è dato rinvenire alcuna traccia dei cambiamenti in cui stava incorrendo lo Statuto. Prospero Padoa, per esempio, pubblicava nel 1859 uno studio sui governi rappresentativi ma, nel capo dedicato ai ministri, non si cimentava in alcuna interpretazione della nuova posizione costituzionale del Presidente del Consiglio pur riconoscendo, nella parte più storica della monografia, che «un uomo d'altissimo intelletto, d'animo fermamente volto alla indipendenza italiana, il conte Camillo di Cavour, da qualche anno presiede il Consiglio dei Ministri»⁵⁷. In un volume coevo, Ludovico Casanova assegnava al Re il «diritto assoluto e illimitato di eleggere i ministri», tuttavia «le camere legislative hanno da canto loro quello di ricusarli»⁵⁸. La figura del Presidente del Consiglio restava in queste opere il grande assente. Ad esso non faceva cenno nemmeno Giandomenico Romagnosi, pur sembrando sottintendere in certi passaggi l'esistenza di un *primus inter pares*⁵⁹.

⁵⁴ T. ARABIA, *Trattato*, cit., 417.

⁵⁵ P. CHIMIENTI, *Il capo dello Stato*, cit., 111.

⁵⁶ Cfr. R. MIRABELLI, *Il Parlamento e lo Statuto*, in *Riv. Pol. e Sc. Soc.*, 1-1896, 227. L'a. afferma, infatti, che «molte conquiste politiche della civiltà moderna non sono scritte nello Statuto, [...] non è scritta che poca parte del regime parlamentare, anzi non è supposto neppure il regime parlamentare istesso: le migliori conquiste politiche consacrano diritti [...] e rispondono a que' canoni di pratica e di esperienza rappresentativa, non dagli statuti scadenti; ma che intorno agli statuti sono nati e cresciuti da consuetudini».

⁵⁷ P. PADOA, *Intorno ai governi rappresentativi*, Genova 1859, rispettivamente 159 e 87.

⁵⁸ L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale: lezioni*, II, Genova 1860, 94.

⁵⁹ G. ROMAGNOSI, *La scienza delle Costituzioni* (op. postuma), Palermo 1860, 561, scriveva che «tutti i ministri saranno nominati dal reggente» e i relativi dicasteri «non potranno né singolarmente, né complessivamente essere soppressi o cumulati nelle stesse persone, ma ognuno dovrà essere regolato da un apposito ministro».

5. *Segue*: Gli orientamenti durante e dopo Orlando e le posizioni più recenti

Dopo la rivoluzione metodologica orlandiana, invece, si svilupparono tutta una serie di posizioni che, nulla togliendo al postulato che la forma di governo italiana fosse stabilmente orientata sul regime parlamentare, tentavano di darvi giustificazione muovendo da soluzioni diverse da quella consuetudinaria⁶⁰. Il fronteggiarsi della scuola del metodo giuridico e di posizioni più eclettiche era la più viva testimonianza del fermento che caratterizzava il diritto costituzionale⁶¹. Un settore di ricerca diviso dal giudizio sulle prolusioni orlandiane. In bilico fra la scelta, da un lato, di un percorso “puro e astratto”, imbevuto di principi di logica giuridica e lontano da intenti di politica costituzionale e, dall’altro, di un percorso “pedagogico”, indirizzato a correggere le brutture, le degenerazioni e i fallimenti della politica del Paese e deciso a non privarsi, perciò, dei molteplici spunti di riflessione offerti dalle vicende nazionali contingenti. Secondo Norberto Bobbio, questa divisione può essere interpretata non solo come di tipo metodologico, ma altresì *ideologica*: coloro che si orientavano a seguire una concezione formale sarebbero stati, infatti, “conservatori” dell’ordine scritto. All’opposto, la cd. giurisprudenza degli interessi, impegnata nell’esegesi anche dei materiali non testuali, sarebbe stata propugnatrice di un’ideologia più “progressista”, volta al mutamento e al miglioramento del diritto scritto in funzione di nuove esigenze⁶².

Una larga parte della dottrina italiana subiva, comunque, l’influenza della dottrina tedesca che, rifiutando l’idea della derivazione del parlamentarismo dal diritto consuetudinario, riteneva piuttosto che la *necessitas*, l’*utilitas* o il semplice condizionamento dello “spirito del tempo” avevano fatto sì che il monarca si sentisse obbligato a governare non solo secondo la lettera della Costituzione ma anche nel favore della maggioranza politica⁶³. A tal fine, osservavano autori come Radnitzky, la Camera disponeva di vari stratagemmi procedurali per coartare la volontà del Re⁶⁴. Di conseguenza, tutto quest’insieme di condizionamenti, restrizioni politiche e tensioni procedurali derivanti dalla pratica quotidiana delle istituzioni costituiva il substrato che allargava le modalità di svolgimento dei processi decisionali e di formazione dell’indirizzo politico, subordinandoli non solo, e non tanto, alle disposizioni scheletriche di una costituzione scritta ma, piuttosto, alla *necessità* concreta.

⁶⁰ Sulla centralità della scuola siciliana di Orlando, cfr. S. CASSESE *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna 1971, 21 ss. Cfr. anche la ricostruzione di M. GALIZIA, *Diritto costituzionale (profili storici)*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano 1964, 968 ss.

⁶¹ N. BOBBIO, *Sul formalismo giuridico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1-1958, 977 ss., ora in Id., *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano 1965, 79-100.

⁶² N. BOBBIO, *Giusnaturalismo*, cit., p. 95.

⁶³ Cfr. soprattutto J. HATSCHKEK, *Konventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1909, 1-67; G. JELLINEK, *Mutamento e Riforma Costituzionale (Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Eine staatsrechtliche-politische Abhandlung)*, Berlino 1906), trad. di M. CARDUCCI, Lecce 2004, 100.

⁶⁴ E. RADNITZKY, *Dispositives und mittelbar geltendes Recht*, in *Archiv für öffentliches Recht*, 1907, 21. Il più importante di questi era l’ostruzionismo nella sessione di bilancio.

La sfida dei giuristi per giustificare la deviazione delle usanze parlamentari dalla legalità dello Statuto rappresentava un *rebus* non di facile soluzione. D'altro canto, dissimulava un tentativo di ricerca più profondo, volto a comprendere perché lo Statuto non avesse resistito così com'era e come fosse stato possibile realizzare un intento completamente diverso da quello con cui la Carta era stata inizialmente redatta. Le soluzioni date sono variabili.

Zanichelli, ad esempio, scioglieva il nodo sostenendo che il carattere fondamentale del governo di Gabinetto fosse il suo essere un istituto *politico* e non *giuridico*⁶⁵. Questa semplice constatazione rendeva il problema stesso del suo fondamento *giuridico* una banale petizione di principio. «Nessuna legge regola quest'organo importantissimo dello Stato moderno»: può cessare di esistere senza che occorra alcun intervento legislativo e, al contrario, se si dovesse regolamentare con legge il dovere del Re di scegliere i Ministri dalla maggioranza delle Camere «invece di consolidare il governo di Gabinetto lo si ucciderebbe per stabilire un'oligarchia parlamentare, che presto cadrebbe in mezzo al disprezzo e alla ripulsione generale».

Santi Romano preferiva alla consuetudine il concetto di “principi generali del diritto”: data la «vita effimera di moltissime costituzioni improvvisate in qualche fermento rivoluzionario» non sarebbe stato auspicabile, prudente e nemmeno opportuno l'intervento di un legislatore finalizzato a irrigidire le regole della politica⁶⁶. I principi generali del diritto, al contrario, sarebbero stati per Romano il naturale presupposto dell'attuazione della forma di governo parlamentare. Difatti, ricevevano osservanza in quanto rispondenti alle esigenze dell'epoca⁶⁷. Simile era la visione di Tommaso Marchi, che spiegava la “vivificazione” della lettera dello Statuto attraverso lo spirito del governo parlamentare, circostanza che non consentì la nascita di un governo costituzionale puro, bensì di una forma di governo il cui presupposto era «il principio fondamentale dell'accordo tra Corona e Popolo»⁶⁸.

Lo stesso Orlando toccò il tema della fonte consuetudinaria nel diritto pubblico per derivarne la sua completa estraneità. La ragione era da rinvenirsi nel mancato inserimento della consuetudine nell'elencazione delle disposizioni preliminari al codice civile. Restava, però, il fatto che gli ambiti lasciati al libero gioco del diritto consuetudinario, manifestandosi solo nella realtà delle cose, avrebbero dato luogo a controversie non giustiziabili⁶⁹. Inoltre, bisognava poter dare una risposta al disputato dilemma sulla natura giuridica del procedimento di formazione del Regno d'Italia e anche in questo caso l'autore seguì la

⁶⁵ D. ZANICHELLI, *Del governo di Gabinetto*, Bologna 1889, 5.

⁶⁶ S. Romano, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1903, 493 ss.

⁶⁷ Questa teoria, d'altronde, rappresenta il presupposto dell'altra teoria, divenuta dominante, della continuità giuridica del Regno d'Italia rispetto al Regno di Piemonte e Sardegna. Cfr. S. ROMANO, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 6-1912, 45 ss. *Contra*, D. ANZILOTTI, *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1-1912, 1 ss. la cui teoria della novazione dello Stato attraverso le successive accessioni territoriali dei plebisciti non accolse il favore della maggior parte degli studiosi. Cfr. anche T. MARCHI, *Le annessioni della Lombardia e degli Stati dell'Italia centrale 1859-1860*, in *Studi parmensi*, II, Milano 1960, 5.

⁶⁸ T. MARCHI, *Lo Statuto albertino*, cit., 200.

⁶⁹ V.E. ORLANDO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in Id. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano 1900, I, 1063. *Contra*, L. RAGGI, *Sul fondamento giuridico*, cit., 456 che rileva la contraddittorietà di questa posizione, in quanto Orlando «negando la consuetudine, l'ammette come fonte di diritto costituzionale».

medesima impostazione. Orlando, infatti, si attestò su una posizione intermedia rispetto ai classici di Santi Romano e Dionisio Anzilotti: non si trattava né di una novazione dello Stato né della perfetta continuazione di uno Stato già esistente, bensì di un procedimento graduale caratterizzato, in prima battuta, dal verificarsi di una serie di fatti storici (i plebisciti) e, in seconda battuta, dalla registrazione giuridica di tali fatti, avvenuta con la legge del 17 marzo 1861. Solo da quel momento, certo e inequivocabile, poteva dirsi nato effettivamente il Regno d'Italia⁷⁰.

Ranelletti, invece, sembrava spingere il pensiero orlandiano ai massimi termini quando sosteneva che «la mancanza di mezzi giuridici per assicurare il rispetto della legge da parte di organi statuali» avrebbe privato la consuetudine di «una garanzia della sua osservanza, non [del]la sua esistenza»⁷¹. La consuetudine, però, non avrebbe dovuto avere alcuno spazio nel diritto costituzionale in quanto rappresentava una deroga ad esso, «una deviazione dai principi fondamentali che nella nostra costituzione regolano la formazione del diritto»⁷². Ne conseguiva che non poteva accettarsi che il governo parlamentare fosse fondato su una norma consuetudinaria. Il discrimine andava ricercato nel potere interpretativo dello Statuto, spettante all'organo legislativo. Posta la preminenza della forza giuridica della legge sulla consuetudine, l'applicazione dissonante dalla lettera Statuto era da imputarsi esclusivamente al modo in cui erano state lette le sue disposizioni scritte. Eventuali consuetudini, dunque, potevano sorgere soltanto attraverso l'interpretazione "autorevole" data dagli organi legislativi.

Ad oggi, pur non essendo più attuale, la questione non sembra aver trovato una soluzione unanime.

Anche dopo Orlando vi è stato chi ha sostenuto con fermezza la tesi della natura consuetudinaria, con toni meno romantici ed evocativi dei giuristi della generazione precedente, ma sempre ricollegandosi all'idea di una regola non scritta, consolidatasi pressoché in maniera istantanea, il cui contenuto dava fondamento giuridico certo sia al governo di Gabinetto che a tutte le ulteriori regole sulla distribuzione del potere.

Diversa, invece, era la spiegazione data da Donati⁷³. Secondo l'A., alla teoria dell'istantaneità della consuetudine si frapponeva un'obiezione insuperabile: quella secondo cui sarebbe mancata la condizione di fatto necessaria a dare luogo ad una consuetudine. L'istantaneità sarebbe stata incompatibile con la reiterazione nel tempo di un dato comportamento. E così, «mentre la forma parlamentare di governo si iniziò coll'iniziarsi stesso del regime costituzionale», riproducendo in quel momento un «comportamento giuridicamente obbligatorio», di consuetudine si sarebbe dovuto parlare solo in un secondo momento.

⁷⁰ V.E. ORLANDO, *Sulla formazione dello Stato d'Italia*, in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari coordinati in sistema (1881-1940)*, Milano 1954, 311-317.

⁷¹ O. RANELLETTI, *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno (costituzionale e amministrativo)*, in *Riv. del dir. pubbl. e della pubbl. amm. in Italia*, 1913, 165.

⁷² Ivi, 158.

⁷³ D. DONATI, *Il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico*, Milano 1910, 150 ss.

Occorreva che trascorresse quel tempo in cui, data la conforme ripetizione di una condotta, la regola non scritta può dirsi affermata. La mancanza di copertura consuetudinaria per la prima fase della forma parlamentare di governo sarebbe stata supplita, per Donati, dall'esistenza della legge: l'art. 65 dello Statuto, comunemente menzionato per provare l'assenza di una base giuridica, sarebbe stato al contrario il vero fondamento del governo di Gabinetto. Poiché, infatti, il potere attribuito al Sovrano non era *arbitrario* ma solo *discrezionale*, e dato che tale potere aveva un limite implicito nell'interesse pubblico, egli doveva esercitarlo con l'obiettivo di mantenere la concordia fra monarchia e popolo. L'unico modo per garantire questa concordia era il rispetto del *dovere giuridico* scaturente dalla legge: l'adeguamento, cioè, alla volontà popolare attraverso una scelta di ministri che avrebbe tenuto conto della composizione politica della camera elettiva.

Sembra interessante evidenziare, poi, la posizione di quegli autori che, pur non esprimendosi a favore o contro la tesi consuetudinaria, commentavano le origini del governo di Gabinetto ricorrendo a documentate ricostruzioni storiche della prassi costituzionale inglese, tese a mostrare quanto radicate, salde e incontestate fossero quelle pratiche rappresentanti il cuore della forma di governo non scritta di Londra⁷⁴. Pur non menzionando la consuetudine, dunque, se ne forniva la prova della maturazione, cosa che non risultava altrettanto agevole se si provava a compiere la stessa operazione sull'ordinamento italiano.

I giuristi di tempi meno risalenti, avvicinati al tema del diritto consuetudinario nell'ambito costituzionale, hanno prospettato ricostruzioni aggiuntive. Si pensi, ad esempio, alla tesi che intravedeva alla base dell'instaurazione del regime parlamentare un accordo tacito con le forme di una regola convenzionale. Sostenuta con convinzione da autori come Crisafulli, Rescigno, Paladin, Zagrebelsky, Olivetti, Treves, la tesi convenzionale sembra prendere le mosse dalla teorizzazione di Chimienti del 1919⁷⁵. L'evoluzione delle strutture politiche del vecchio Statuto, secondo tale visione, era avvenuta grazie alla concordanza di vedute tra gli organi costituzionali i quali, autolimitando le proprie attribuzioni, si erano volontariamente vincolati ad una regola di comportamento non giuridica. La differenza con la consuetudine risiederebbe nel fatto che mentre in quest'ultimo caso gli agenti avrebbero dovuto maturare l'opinione, corretta o errata che fosse, di adempiere ad una regola di diritto, nel caso della convenzione i precedenti sarebbero stati posti in essere con la consapevolezza di volersi impegnare per il futuro al loro spontaneo rispetto. Ciò in base a considerazioni di utilità o di opportunità politica, ma senza che sussistesse quell'intima convinzione di trovarsi di fronte ad una regola coercitiva e giustiziabile. Chimienti, peraltro, anticipando di vari decenni la cultura giuridica attuale, gettò le basi del concetto di "finalità della Politica e dello Stato" come motore dei partiti politici e delle rappresentanze,

⁷⁴ Cfr. L. MINGUZZI, *Governo di gabinetto*, cit., 11-60.

⁷⁵ P. CHIMIENTI, *Manuale di diritto costituzionale*, II, Roma 1919, 447 ss., adesivamente G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano 1967, 16 ss.; L. PALADIN, *Lezioni*, cit., 44 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 809, nt. 9; G. TREVES, *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano 1962, 524 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano 1996, 58 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 114 ss.

impegnate a «tentare, dentro la stabilità relativa del sistema giuridico fissato dal diritto obiettivo, tutte le esperienze per rinnovare o modificare i fini di quella Politica ed i mezzi appropriati per raggiungerli»⁷⁶.

Sembra necessario, infine, segnalare un'ultima tesi, quella più recente di Giuseppe Volpe che, assumendo un punto di vista più storiografico, sostiene con fermezza che l'instaurazione di un "regime parlamentare a primo ministro" sia «un falso storico, inventato dalla dottrina costituzionalistica della seconda metà dell'800 al fine di esentare il Re, in coerenza con l'art. 65 dello Statuto, da ogni responsabilità politica, "coprendo" il suo ruolo con la figura del *premier* nel tentativo di renderlo un organo *super partes*, un potere neutro, custode dello Statuto e degli interessi generali dello Stato e dell'unità patria»⁷⁷.

6. Conclusione

Nonostante i contrasti dottrinali, la tesi più asseverata fra i giuristi sembra essere quella consuetudinaria. Contro la rigorosa impostazione orlandiana, restarono a presidio quegli autori come Arangio-Ruiz, Garello, Caristia, Arcoleo, Longo, Miceli e Ferracciu che, nelle loro trattazioni, accettavano il rischio di obiezioni dato dal loro non essere in linea con un indirizzo *puramente* giuridico e giustificavano la fuga dall'astrazione dogmatica con la perdita che lo studio del diritto costituzionale avrebbe altrimenti avuto di tutti quei materiali politici, storici e sociali suscettibili di migliorare la comprensione di un testo inscritto in una carta "perpetua ed imm modificabile"⁷⁸. In nessun'altra materia, a loro avviso, la consuetudine aveva dimostrato ed acquistato tanta forza e potenza da produrre tali trasformazioni ed innovazioni.

Tuttavia, parlare di questa complessa vicenda storico-parlamentare dando per scontata l'automatica qualificazione del fatto in discussione come consuetudine non può essere una conclusione facilmente condivisibile. Chi scrive aderisce all'opinione di quegli autori che ritengono arduo distinguere le convenzioni dalle consuetudini. Da un lato, infatti, l'accertamento dell'*opinio iuris* richiederebbe un'indagine psicologica di tipo interno difficile da compiere sugli organi costituzionali. Dall'altro lato, in fin dei conti, si è avuto modo di constatare come la distinzione, impeccabile sul piano teorico, non sembra aver fornito

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Così G. VOLPE, *Storia costituzionale*, cit., 88.

⁷⁸ Non andavano persi, dunque, gli insegnamenti di Palma che, qualche decennio prima, sosteneva con fermezza che «una Costituzione che non abbia a sentire gli influssi del tempo e delle nuove condizioni è cosa morta, da museo o da collezione storica, non già organismo vivo e operante; appartiene alla paleontologia, non alla fisiologia politica delle nazioni». Cfr. L. PALMA, *La riforma del Senato*, cit., 200. Si vd. anche L. GARELLO, *Lo statuto fondamentale del regno: 4 marzo 1848*, Torino 1898, 90 secondo cui, d'accordo con l'interpretazione data da CONTUZZI (*Diritto costituzionale*, 183) l'espressione statutaria «al Re solo appartiene il potere esecutivo» andrebbe rettificata in «il Re è capo del potere esecutivo»; L. RAGGI, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1-1914, 439 ss.; C. CARISTIA, *Degli odierni indirizzi nel diritto costituzionale* 1913, ora in Id., *Scritti giuridici storici e politici*, I, Milano 1953, 37 ss.; G. ARCOLEO, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, 1881, spec. 202; A. LONGO, *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico costituzionale ed amministrativo*, in *Archivio di dir. pubbl.*, 2-1892, 241 ss.; V. MICELI, *Carattere giuridico del governo costituzionale*, cit., 9 ss.; A. FERRACCIU, *La consuetudine costituzionale*, cit., 10 ss.

indicazioni utili sul piano pratico vista l'assenza di concordanza fra gli interpreti nel qualificare un determinato fenomeno come consuetudine o come convenzione⁷⁹.

Alla luce delle considerazioni appena esposte, non sembra irragionevole poter affermare che le significative differenze di posizione nella giuspubblicistica italiana siano dipese in larga misura dal metodo giuridico prescelto. Eppure, nonostante la mancanza di consenso, tutti sono concordi nel concludere che la modifica materiale dello Statuto era entrata, per così dire, nello stato delle cose.

Per finire, che lezione possiamo trarre dall'esperienza dello Statuto albertino alla luce della cultura costituzionale odierna? Si è trattato sicuramente di un laboratorio molto prolifico da cui è possibile trarre *ex post* parecchie suggestioni. Lo studio delle zone grigie nella materia costituzionale non si è dimostrato importante solo ai fini della prova della continuità dello Stato nel mutare delle Costituzioni e della legalità delle suddette trasformazioni. L'effettività di una modifica, come si è visto, finisce per legittimarsi da sé.

Tuttavia, capire l'*entità* di questa modifica è un utile banco di prova per lo stato di salute di un organismo costituzionale e per l'individuazione di potenziali situazioni di tensione, oltre le quali la forza del fatto rischierebbe di vincere la tenuta del diritto. Riprendendo una riuscita immagine di Guarino, la prassi costituzionale è una cartina di tornasole per giudicare il rendimento di una forma di governo⁸⁰. Valga per tutti la considerazione di ciò che avvenne con la crisi dello stato liberale.

L'instaurazione del regime fascista, infatti, rese superflue tutte le speculazioni dei giuristi in merito al fondamento del parlamentarismo e al carattere giuridico del Gabinetto. Un interrogativo che non aveva più ragione di esistere poiché l'esecutivo fu disciplinato compiutamente in una legge e l'emersione della figura del Presidente del Consiglio trovò, finalmente, un riconoscimento. Nondimeno, l'alluvionale produzione legislativa degli esordi del fascismo ebbe come effetto il progressivo scardinamento di tutte le consuetudini affermatesi nel corso degli anni. L'impossibilità di far rispettare le regole non scritte basate solo sull'acquiescenza delle parti era un sintomo del processo di disgregazione e involuzione autoritaria che stava investendo lo Stato italiano. Per questo in quegli anni la forma di governo subì modificazioni *non già* tacite bensì coartate dalla forza della legge⁸¹. Solo attraverso leggi formalmente valide, infatti, fu possibile giungere all'esautoramento del

⁷⁹ Questi sono solo due dei principali argomenti che possono essere adottati a sostegno di questa tesi. Un esame più esaustivo della questione merita, però, di essere riservato ad uno studio più approfondito, che sarà oggetto di separata pubblicazione. Nel frattempo, per tutti, si v. Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano 2002, spec. 216 ss., che, riguardo al tema dell'origine della forma di governo parlamentare, riconosce che «pur essendo frequentemente ricondotta ai mutamenti consuetudinari del sistema costituzionale, nondimeno ha ricevuto differenti qualificazioni, anche se una accorta ricostruzione di tale accadimento storico ha dimostrato come questa vicenda sia idonea ad abbracciare una molteplicità di istituti». Viste le divergenze della dottrina, è dunque possibile «procedere ad una disanima non diversificata delle consuetudini, delle convenzioni costituzionali e delle regole di correttezza».

⁸⁰ Si vedano, a tal fine, le conclusioni di G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli. 1946, 255 ss.

⁸¹ Un processo cominciato già qualche anno prima, quando, manifestandosi pienamente la crisi dello stato liberale, si addiveniva all'approvazione di una nuova legge elettorale in senso proporzionale e alla modifica dell'ordinamento della Camera. In quel contesto c'era chi interpretava tale evoluzione nel senso che «non si può parlare più di *governo di gabinetto*, il cui organismo era legato al regime parlamentare classico, ma si deve invece parlare di *governo dei gruppi parlamentari*». G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1-1922, 195.

Parlamento, all'accentuazione esasperata dei poteri del Governo e all'introduzione di una forma di governo *sui generis* connotata dalla concentrazione delle più rilevanti attribuzioni di vertice nelle mani di un Duce onnipotente. In un simile contesto, le vecchie consuetudini erano morte perché lo stesso Statuto era sostanzialmente morto.

Ricordando questo, ci si augura che sia valsa la pena di cogliere brevemente questi passaggi non per puro esercizio dialettico ma come mezzo di comprensione anche del presente, in considerazione del fatto che le alterazioni alla forma di governo non si fermano neanche in costanza di una Costituzione rigida come quella repubblicana⁸². Se il diritto serve a porre degli argini contro la mutevolezza del fatto, spesso, come ci insegna un brocardo latino, *ex facto ius oritur*. Non è dunque possibile districare l'intricato rapporto fra effettività e validità se non dando uno sguardo più profondo nel ventre intricato della storia.

ABSTRACT

Questo saggio mira ad analizzare i mutamenti costituzionali intervenuti sulla forma di governo delineata dallo Statuto Albertino. La Costituzione tardo-ottocentesca, concessa da re Carlo Alberto, Re di Sardegna e di Piemonte, fu estesa anche al Regno d'Italia, incorrendo così in alcune alterazioni tacite. La più rilevante fu quella che stabiliva che il Governo dovesse godere della fiducia da parte di una maggioranza nella Camera Alta del Parlamento. Ciononostante, tale atto di nascita del parlamentarismo italiano non fu accettato unanimemente: mentre i commentatori coevi adottarono un approccio descrittivo, le scuole di pensiero successive, che scontavano la divisione fra formalisti e realisti, dubitarono sotto vari profili della legittimità della regola non scritta a fondamento della fiducia.

This paper aims to analyze the constitutional changes in the system of government as designed by the Statuto Albertino. The 19th-century constitution, granted by King Charles Albert of Piedmont-Sardinia applied also to the Kingdom of Italy, thus incurring in some alterations. The most relevant was the one establishing that the Cabinet must enjoy the confidence of a majority in the Upper house of the Parliament. However, the act of birth of the Italian parliamentary system was not unanimously accepted: while the contemporary scholars adopted a descriptive approach, the subsequent schools of thought, facing the division between formalists and realists, questioned in many different ways the legitimacy of the unwritten rule laying under the confidence.

PAROLE CHIAVE: mutamenti costituzionali, Statuto Albertino, convenzioni costituzionali, parlamentarismo, responsabilità collegiale del gabinetto.

KEYWORDS: constitutional change, Statuto Albertino, conventions of the constitution, parliamentary system, cabinet collective responsibility.

⁸² Una constatazione che sembra riecheggiare le parole di D. ZANICHELLI, *Lo statuto e il sistema parlamentare*, cit., 179: «il sistema parlamentare è essenzialmente politico, non giuridico [...] quindi non può essere espresso in disposizioni positive di legge, senza irrigidirlo oltre misura e fargli perdere ogni possibilità di applicazione».