

STORIA DELLO STATO ITALIANO
dall'Unità a oggi

A cura di Raffaele Romanelli



DONZELLI EDITORE

Indice

p.	ix	Introduzione di Raffaele Romanelli
		Il governo costituzionale di Stefano Merlini
	I.	Lo Statuto, la forma di Stato e la forma di governo
3		1. Una costituzione flessibile?
7		2. Nomina e revoca dei ministri
13		3. Il comando delle forze armate e le relazioni internazionali
16		4. Corona e Camera dei deputati
23		5. L'evoluzione della forma di governo
31		6. Parlamento e governo
36		7. Il bicameralismo e il problema del Senato
	II.	Le riforme costituzionali del regime fascista
40		1. Marcia su Roma e «rispetto dello Statuto»
42		2. Totalitarismo zoppo e amministrazioni parallele
	III.	La forma di governo nella costituzione repubblicana
49		1. Il regime della transizione
53		2. La Repubblica dei partiti
	IV.	Verso la democrazia maggioritaria?
61		1. Nuovi equilibri tra poteri
63		2. Dai governi dei partiti ai governi del Presidente
		La rappresentanza politica di Paolo Pombeni
	I.	La fondazione del sistema
73		1. Le basi della cittadinanza politica
80		2. Il sistema elettorale dello Stato unitario
87		3. Il primo allargamento del suffragio

II. Dal costituzionalismo liberale all'esperimento fascista

- 90 1. Nel nuovo secolo
- 97 2. La sfida delle masse
- 107 3. Fascismo e rappresentanza

III. La nuova democrazia italiana

- 112 1. La ricostruzione e il proporzionalismo
- 120 2. La crisi e l'ipotesi maggioritaria

Centralismo e autonomie

di Raffaele Romanelli

- I. Le ragioni del centralismo
 - 126 1. L'ordinamento prefettizio
 - 131 2. Come si arrivò all'unificazione
 - 137 3. Organi di governo e apparati
 - 140 4. Un'autonomia contrattata
- II. Le tensioni della modernità
 - 143 1. La città che sale
 - 150 2. La risposta del sistema: dal controllo all'autarchia
 - 155 3. L'assolutismo imperfetto del periodo fascista

III. Una progettualità costituente

- 161 1. I principi della Resistenza
- 164 2. I principi della costituzione

IV. Il cantiere della Repubblica

- 167 1. La sfida dell'opposizione e il comune rosso
- 172 2. Le regioni: un detonatore
- 177 3. Il vecchio motore si inceppa
- 180 4. Iniziative per una nuova Repubblica
- 184 5. Le nuove leggi elettorali

L'amministrazione

di Guido Melis

- I. Da Cavour a Giolitti
 - 187 1. Nascita di una burocrazia
 - 189 2. L'amministrazione di Monsù Travet
 - 194 3. Un centralismo all'italiana
 - 196 4. L'amministrazione delle regole
 - 200 5. L'amministrazione si misura con gli interessi
- II. Dopoguerra e fascismo
 - 205 1. L'amministrazione di guerra
 - 208 2. La burocrazia in camicia nera?

- 212 3. Il governo dei direttori generali
- 215 4. L'amministrazione per enti
- III. Gli anni della Repubblica
 - 219 1. Le eredità del fascismo
 - 225 2. Le «miserie» della burocrazia nell'Italia del dopoguerra
 - 228 3. L'Ufficio per la riforma: l'illusione della razionalità
 - 232 4. Dopo il 1957: l'amministrazione immobile
 - 237 5. L'amministrazione parallela nel dopoguerra
 - 239 6. Amministrare programmando: gli anni del centro-sinistra
 - 241 7. Gli anni settanta: verso la «contrattualizzazione»
 - 246 8. Gli anni ottanta e novanta: l'amministrazione in briciole

Le istituzioni dell'economia

di Marcello De Cecco e Antonio Pedone

- I. Lo Stato investitore
 - 253 1. Il modello interventista
 - 259 2. Salvataggi bancari e tecnocrazia pubblica
 - 263 3. Miracolo e crisi dell'interventismo
- II. Lo stato debitore
 - 270 1. Il peso del debito pubblico
 - 273 2. Una progressione esplosiva
- III. Lo stato esattore
 - 274 1. La formazione dell'ordinamento tributario e doganale
 - 283 2. Protezionismo e pressione fiscale
 - 291 3. Riforme, integrazione europea, liberalizzazione

Le libertà e i diritti

di Stefano Rodotà

- I. La cittadinanza della borghesia
 - 301 1. Il codice dei proprietari
 - 309 2. La tutela dei diritti
 - 314 3. La macchina delle procedure
 - 318 4. Nel mondo del lavoro
 - 326 5. Lo Stato di diritto
- II. La negazione dei diritti
 - 335 1. Ritorno al medioevo
 - 344 2. Una nuova codificazione
- III. Costituzione e democrazia
 - 349 1. I nuovi principi
 - 353 2. La cittadella assediata
 - 356 3. Politiche sociali e disgelo costituzionale

L'ordine pubblico e la giustizia penale di Carlo Guarnieri

I. La costruzione liberale	365
1. La magistratura	373
2. Le forze di polizia	378
3. Il processo penale e i suoi surrogati	382
4. La cultura della giustizia penale	
II. L'ordine fascista	386
1. Gli apparati	389
2. La repressione penale nel regime autoritario	

III. Gli sviluppi democratici

1. Verso un nuovo assetto	392
2. La riforma del processo penale	395
3. Il nuovo ruolo del giudice	400
4. Quale continuità?	403

Le dottrine dello Stato e della costituzione di Maurizio Fioravanti

I. Il potere costituente	408
1. L'unità senza costituente	412
2. Oltre lo Statuto?	416
3. La costituente repubblicana	
II. I diritti fondamentali	422
1. Lo Stato liberale di diritto	427
2. Lo Stato amministrativo	434
3. Lo Stato costituzionale	
III. Le forme di governo	439
1. Monarchia e governo parlamentare	443
2. Governo, regime e amministrazione	447
3. La costituzione del 1948: modello originario e nuove esigenze	453
4. Funzione di governo e garanzie costituzionali	

Elenco delle opere citate

Indice degli argomenti

Indice dei nomi

Elenco delle cariche istituzionali

Introduzione

di Raffaele Romanelli

Nello scenario di fine secolo, cadute le grandi opposizioni che fino a ieri avevano orientato le scelte politiche delle democrazie occidentali, molti interrogativi inducono a tracciare un bilancio di cinquant'anni di vita democratica in Italia. Ci si chiede quali siano e come abbiano funzionato le regole della democrazia fissate nella carta costituzionale, se esse siano ancora valide o se debbano essere modificate, e in quale direzione. Mai come oggi sembrano in discussione nello stesso momento tutti gli elementi basilari dell'ordine costituzionale: dal ruolo del governo, del parlamento e del capo dello Stato alle regole della rappresentanza politica, dal modo di operare della macchina amministrativa e delle autonomie locali ai diritti fondamentali dei cittadini, dal funzionamento dell'ordine giudiziario alla natura dell'intervento pubblico nell'economia.

È insomma evidente che elementi di crisi, o di maturazione, del quadro costituzionale italiano si intrecciano con un più generale ripensamento delle forme assunte dallo Stato contemporaneo. Laddove lo sguardo mioppe della dialettica politica insiste a deprecare la distanza italiana da una presunta modernità europea e cerca spiegazioni e soluzioni nell'ingegneria costituzionale di breve periodo, l'attenzione di chi riflette si volge a ripensare le radici storiche dei nostri ordinamenti, a cogliere la vita effettiva degli istituti, collocandoli, in una giusta prospettiva comparata, entro una costellazione di casi che si presenta ampia e variegata. È questa l'ottica che è stata proposta agli autori della *Storia dello Stato italiano*.

Può sembrare discutibile in questa prospettiva e in questa congiuntura far convergere l'analisi attorno al termine «Stato», concetto allo stesso tempo ingombrante e inafferrabile, che la politica, così come la dottrina, mettono ogni giorno in discussione. Ed in effetti, proprio dalla cosiddetta «crisi dello Stato» potrebbe prendere le mosse il discorso. Con questa espressione ci si riferisce in genere alla decomposizione – non solo in Italia – di una originaria unità statale: decomposizione già avviata agli inizi del Novecento, ma poi cresciuta tra le due guerre ed ac-

Il governo costituzionale

di Stefano Merlini

I. Lo Statuto, la forma di Stato e la forma di governo

1. *Una costituzione flessibile?*

Lo Statuto albertino entrò in vigore il 4 marzo del 1848 «di Nostra certa scienza, Regia autorità», come si esprime nel preambolo il re Carlo Alberto, utilizzando, anche se per l'ultima volta, «l'antica formula dei governi assoluti» (Crosa 1922, p. 8). Tuttavia, come per smentire interpretazioni troppo radicali della concessione regia della costituzione piemontese, nel testo dello stesso preambolo appare il richiamo al «parere del Nostro Consiglio»: ovvero all'intervento, nei mesi precedenti, dei sette ministri del re, che fu determinante sia nel convincere Carlo Alberto che la concessione di una costituzione era inevitabile, sia nella formazione del testo del nuovo Statuto.

I verbali del Consiglio di Conferenza rivelano l'esistenza di canali di comunicazione molto attivi ed efficienti fra il nucleo di ministri che preparò e redasse la riforma statutaria e quei gruppi dirigenti liberali (che facevano capo a D'Azeglio e a Cavour) che furono poi, non a caso, chiamati a partecipare alla redazione delle prime, e fondamentali, leggi attuative dello Statuto: quella sulla stampa e quella elettorale. Una sorta di «rivoluzione liberale» fu dunque presente nel processo di adozione dello Statuto, e il regime monarchico-costituzionale rappresentativo che alla fine caratterizzò la carta piemontese fu, anche senza assemblea costituente, il contenuto minimo di un patto politico esplicitamente stretto fra la Corona e tutto il movimento liberale. In questo senso vanno dunque lette le interpretazioni sulla «irrevocabilità» dello Statuto molto frequenti nei testi di diritto costituzionale del secolo scorso e degli inizi di quello presente.

Il processo attraverso il quale lo Statuto era stato concesso escludeva, anzitutto, che fosse nei poteri politici e giuridici del re la sua revoca pura e

semplice. Dal punto di vista politico, per l'esistenza del già sottolineato «patto», successivamente rafforzato, secondo alcuni, dai plebisciti promossi dai governi provvisori per chiedere l'annessione alla monarchia o al re costituzionale. Dal punto di vista giuridico, perché la Corona aveva già esaurito, con la promulgazione dello Statuto, l'originario potere costituente, attribuendo l'esercizio di tutti i poteri dello Stato ad organi e procedure «costituiti»: modificabili, perciò, solo nei modi ivi costituzionalmente previsti.

In realtà, dunque, il problema della irrevocabilità dello Statuto si poneva soltanto in relazione alle modalità di esercizio di quei poteri che la costituzione piemontese attribuiva al re, sia come detentore del potere esecutivo (art. 5), sia come «comparteipe» all'esercizio degli altri poteri: uno dei problemi non secondari che poneva la forma di governo statutaria fu proprio quello dell'ampiezza interpretativa consentita dalle norme che riguardavano le «reali prerogative».

Su questi punti le divergenze furono ampie e costanti; diversa fu la prassi dei vari sovrani e dei governi, e mancò quel ruolo fondamentale dell'interpretazione per via di consuetudine che era stato, invece, determinante nella progressiva limitazione dei poteri della Corona britannica.

È vero, tuttavia, che il tema della irrevocabilità-perpetuità dello Statuto ha assunto, durante il periodo della sua vigenza, anche un altro significato. Come è noto, la costituzione del Regno di Sardegna fu da subito qualificata come costituzione flessibile, in quanto in essa non erano previsti procedimenti aggravati di revisione costituzionale (come, ad esempio, nella costituzione degli Stati Uniti e in quella belga del 1831), né si prevedeva uno speciale organo dotato del potere di revisione, né, infine, organi ai quali fosse attribuito un potere specifico di controllo di costituzionalità degli atti. In conseguenza, dopo l'emanazione dello Statuto fu concordemente ritenuto che il re, avendo conferito al parlamento la potestà legislativa, avesse del tutto perduto non solo il potere di revoca, ma anche quello di revisione della costituzione.

Il parlamento, si intende anche attraverso la partecipazione del re alla funzione legislativa con la sanzione delle leggi, rimaneva il solo organo abilitato alle modifiche costituzionali; esso poteva essere qualificato «costituente perpetua», in base al principio cardine di tutto il sistema liberale: quello dell'«onnipotenza parlamentare» (Racioppi-Brunelli 1909, I, pp. 191 sgg.).

In effetti, sono proprio gli stretti rapporti che legano questa concezione assolutista del potere legislativo alle idee di rappresentanza politica basate sul censo ciò che spiega l'abbandono nel 1848 della convocazione di un'assemblea costituente. Anche in seguito, con la ripresa dell'iniziativa politico-militare per l'unificazione nazionale, sembrò più coerente con il principio del parlamento «costituente perpetua» procedere attraverso i plebisciti e la rapida integrazione nel parlamento subalpino delle popolazioni «annesse»; integrazione che avveniva, ovviamente, in base a quel

criterio di capacità-rappresentanza politica che fu la Grund Norm delle istituzioni della destra storica (Perticone 1960).

Secondo alcuni, questa concezione e questa prassi della flessibilità permisero «il pacifico adattamento dello Statuto albertino da un paese moderno, com'era il Piemonte, ad uno Stato ampio qual è il Regno d'Italia»¹. Secondo altri, invece, l'idea liberale della flessibilità avrebbe condotto a un esito paradossale, perché l'onnipotenza parlamentare sarebbe stata utilizzata non nel senso della revisione esplicita dello Statuto, ma per variarlo, attraverso riforme legislative indirette, «per lo più in senso retro o involutivo [impedendo] una pacifica evoluzione verso la democrazia» (Allegretti 1989).

A dire il vero, al problema della flessibilità dello Statuto, visto in questa prospettiva, sembra che possano darsi due risposte diverse. Anzitutto, il fatto che la costituzione sardo-piemontese fosse, come fonte del diritto, una legge ordinaria del tutto parificabile, in quanto alla sua forza, a tutte le altre leggi ordinarie successive costituì senz'altro una delle principali «degenerazioni del parlamentarismo». Nel *Commento allo Statuto del Regno* di Racioppi e Brunelli, pubblicato nel 1909, si può leggere un'acuta analisi di questo problema nelle considerazioni che deprecano una costituzione così debole da essere posta «alla quotidiana disposizione del legislativo» e, cosa ancora più grave, nelle mani dei governi: visti «dalla maggioranza della Camera onnipotente [come] il suo comitato esecutivo [cosicché] anche l'Esecutivo diviene insensibile ai propri limiti ed usurpa in pratica l'onnipotenza del Parlamento». È anche vero, però, che da parte di scrittori liberali sono stati rilevati anche i vantaggi della «costituzione flessibile». Nel periodo delle annessioni e dell'unificazione amministrativa, la flessibilità avrebbe infatti consentito di superare difficoltà di impianto di un ordinamento unitario, che sarebbero risultate altrimenti insormontabili (Giannini [1961] 1974, pp. 276-7). Vanno inoltre tenute in considerazione le modificazioni introdotte in positivo nell'ordinamento statutario grazie alla flessibilità: da quelle più remote, come l'articolo 1 sulla «sola Religione dello Stato» e i rapporti fra Stato e Chiesa, all'evoluzione delle norme riguardanti le funzioni del parlamento, ad esempio in materia di poteri d'inchiesta, fino al notevole allargamento delle libertà di riunione e di associazione dell'epoca giolittiana.

A lungo si è discusso sui principi giuridici in base ai quali il fondamentale articolo 67², riguardante la responsabilità dei ministri di fronte al re, abbia potuto evolversi in una norma in grado di instaurare una forma di governo di tipo parlamentare. La risposta tradizionale, e più diffusa, al problema del passaggio dal governo costituzionale a quello (come vedre-

¹ Racioppi-Brunelli 1909, I, pp. 25 sgg.

² L'articolo 67 dello Statuto così recitava: «I Ministri sono responsabili. Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma d'un Ministro».

mo, solo tendenzialmente) parlamentare attribuisce alla consuetudine il valore della fonte del diritto in base alla quale si sarebbe operata la «trasformazione» dell'articolo 67 dello Statuto. Ma la consuetudine non avrebbe potuto operare contro quelle norme statutarie che attribuivano al re la titolarità del potere esecutivo; e inoltre, la responsabilità ministeriale di fronte al parlamento si sarebbe instaurata così sollecitamente da escludere il requisito della costante ripetizione di un comportamento nel tempo, che è carattere ineliminabile della consuetudine stessa. L'opinione oggi più accreditata tende quindi a far risalire l'instaurazione della responsabilità parlamentare all'istituto della convenzione, che avrebbe riguardato i rapporti fra tre organi costituzionali: il re, il governo e il parlamento. In realtà, la stessa convenzione non avrebbe potuto modificare la lettera statutaria: il che spiega le divergenti interpretazioni della prerogativa regia da parte dei costituzionalisti dell'Ottocento e i frequenti appelli per un «ritorno allo Statuto» da parte dei politici. È vero, però, che la dottrina della convenzione (proposta da Rescigno 1967) si attaglia bene al rapporto fra parlamento e governo che si instaurò in concreto, e per mutuo consenso, fino dal 1848, come testimoniano dibattiti parlamentari e dichiarazioni di governo. Più difficile risulta, invece, provare l'esistenza di una simile convenzione sul fronte dei rapporti fra la Corona e il governo, stante la tradizionale riservatezza dei rapporti fra questi due organi costituzionali. È evidente, comunque, che questo difficile cammino ebbe alla base il principio della flessibilità statutaria; in assenza della quale la forma di governo sarebbe stata destinata a rimanere legata ai principi della monarchia costituzionale.

Il tema della flessibilità costituzionale è strettamente legato a un'altra questione, che non sembra priva di rilievo sia in sede giuridica che in sede storica. In uno studio degli inizi degli anni sessanta, Massimo Severo Giannini (1961) propose di rileggere la storia dello Stato italiano degli ultimi cento anni suddividendo la costituzione liberale in due distinte costituzioni. La prima, liberale secondo lo Statuto ma «oligarchica» secondo la legge elettorale (e la conseguente attribuzione dei diritti politici), perché in essa «il ceto degli abbienti è l'unico detentore del potere» o, più precisamente, del potere di governo. La seconda, tendenzialmente «democratica», caratterizzata dall'introduzione del suffragio universale, dalla «presenza in parlamento dei rappresentanti di altri ceti e di tutte le classi» e dall'emersione nella sfera pubblica, di nuovi interessi, di nuovi indirizzi politici dello Stato. In definitiva, dunque, in base a questa ricostruzione, si sarebbero succedute nella storia dell'Italia unita (a parte quelle «provvisorie») quattro costituzioni: le due dell'epoca liberale, quella fascista e quella repubblicana.

È evidente, anzitutto, che un problema interpretativo di questo tipo si può porre solo nell'ambito di vigenza di una costituzione flessibile. Lo Statuto come costituzione fu integrato, infatti, da una pluralità di leggi ordinarie che possono essere considerate oggettivamente attinenti alla mate-

ria costituzionale (da quelle elettorali a quelle sulla libertà di riunione e di associazione; da quelle sulle amministrazioni locali a quelle sull'amministrazione centrale): cosicché rimane apertissimo il giudizio sul risultato complessivo di tali integrazioni nei diversi momenti della storia statutaria.

Il suggerimento ricostruttivo di Giannini sembra importante, tuttavia, soprattutto da un altro punto di vista. Giudicare una stessa costituzione formale, oligarchica o democratica in base all'effettivo godimento da parte di tutti i cittadini (in questa prospettiva solo quelli di sesso maschile) dei diritti politici, sottolinea che è fuorviante qualsiasi qualificazione della forma di governo che tenda a prescindere dalla qualificazione della corrispondente forma di Stato. La qualificazione della forma di Stato dipende, tuttavia, dall'equilibrio che è, in concreto, stabilito dai poteri politici fra la libertà dei singoli e dei gruppi e gli interessi generali intesi come limite ai diritti fondamentali. Da questo punto di vista, la distinzione fra una costituzione liberale-oligarchica e una liberale-democratica può essere compiuta a condizione di non limitare l'esame alle leggi elettorali e al diritto di voto, ma di estenderlo anche a tutte le libertà che costituiscono «garanzie della partecipazione dell'individuo alla vita politica della comunità» (Barile 1984, pp. 13 sgg.), e, quindi, al «bilanciamento» effettivo fra le fondamentali libertà (di manifestazione del pensiero e di stampa, religiosa, di riunione, di associazione) e i limiti che furono loro posti dalle leggi o direttamente dal potere esecutivo.

2. *Nomina e revoca dei ministri.*

L'attenzione dedicata al tema della flessibilità dello Statuto consente di capire i motivi per i quali la difesa della massima estensione della flessibilità statutaria (e, quindi, del peso della consuetudine e delle convenzioni costituzionali) sia stata appannaggio dei costituzionalisti e dei politici interessati a un'interpretazione progressiva della costituzione sardo-piemontese.

L'inserimento nello Statuto dell'articolo 67 conferma che attraverso la controfirma ministeriale gli autori del testo costituzionale intendevano giungere alla separazione del potere di governo dal re, affidandolo all'iniziativa di ministri responsabili.

Salvo che nelle sue espressioni più estreme, l'opinione politico-dottrinale che si richiamava alla lettera dello Statuto non intese, perciò, mai affermare che l'appartenenza al re del potere esecutivo, nel senso dell'articolo 5, potesse significare la permanenza nella Corona del relativo potere di indirizzo politico. La «piena appartenenza al re» di quel potere significava, anche nel somniano *Torriano allo Statuto* del 1897, la necessaria riaffermazione di un esclusivo rapporto di responsabilità fra il re e il suo governo: con la conseguente eliminazione del deprecato istituto della fiducia parlamentare.

In effetti, la costante lamentazione dei danni del «parlamentarismo» da parte di giuristi e uomini politici come Marco Minghetti, Luigi Palma, Gaetano Mosca, risulta costantemente legata alla rilevanza dei danni che risulterebbero causati dalla confusione del potere legislativo e di quello esecutivo, che è tipica del governo parlamentare. Da qui, la generale richiesta di un rigoroso rispetto della prerogativa regia in materia di responsabilità del governo, al fine di reintrodurre nell'ordinamento costituzionale il principio della rigida separazione dei poteri.

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

I limiti della forma di governo italiana appaiono ancor meglio per differenza rispetto a un modello, quello inglese, che la maggior parte dei politici e dei costituzionalisti amava considerare all'origine del nostro. La dottrina e la prassi favorevoli a una lettura conservatrice dello Statuto apparvero, infatti, nettamente prevalenti per ciò che riguarda i poteri del re.

I *checks and balances* del sistema parlamentare inglese si muovevano all'interno di una logica totalmente ancorata alla democrazia rappresentativa. Secondo la sistemazione data alla materia da Walter Bagehot nel 1867, il segreto della forma di governo parlamentare inglese era nell'unione, nella «quasi totale fusione» del potere esecutivo e del potere legislativo; ma perché quell'unione non significasse «l'assorbimento dell'esecutivo da parte del legislativo» era necessario che i poteri della Corona fossero considerati di appartenenza del Cabinet¹. Luigi Palma scriveva invece nel 1883 che «il Re, meglio rappresentando l'interesse generale a fronte dei partiti che si disputano il potere» mantiene, perciò, un generale «diritto di vera e propria approvazione» delle proposte governative. Privato del diritto di iniziativa politica, che spetta al gabinetto, egli può, tuttavia, «rifiutare» gli atti contrari alla costituzione e alle leggi e «rigettare» le proposte «che a lui paiono contrarie al bene pubblico». In questa prospettiva, il sistema rappresentativo (del quale fanno parte la camera elettiva e il governo respon-

¹ Il riferimento è a Walter Bagehot, *The English Constitution* (1867), che fornì un fondamentale contributo alla definitiva affermazione in Gran Bretagna della forma di governo parlamentare. Si veda ora la prima traduzione italiana in Bagehot 1995.

sabile anche di fronte ad essa) è, in definitiva, sottoposto a una generale tutela regia che si rivela necessaria in quanto partiti politici, parlamento e governo, in una parola le istituzioni della democrazia, sono naturalmente portatori di interessi particolari. Parlando della sanzione regia delle leggi, di un istituto, cioè, del tutto al di fuori della logica parlamentare, Palma ne giustifica la permanenza, in quanto «senza di essa si ha il volere di una maggioranza parlamentare, cioè di un partito, non il volere dello Stato».

In quest'ottica, dunque, e secondo questa dottrina, mentre l'articolo 67 dello Statuto avrebbe il fine, attraverso la controfirma, di spostare l'appartenenza del potere esecutivo» (art. 5 dello Statuto) dal re al suo governo, lasciando al sovrano solo quella funzione di generale tutela sul governo sopra descritta, negli atti di «regia prerogativa» si esprimerebbe, invece, «un diritto proprio e più ampio» della Corona (Palma 1883, p. 548).

Nomina dei ministri (art. 65 Statuto); «dissoluzione» della Camera (art. 9 Statuto); sanzione regia delle leggi (artt. 3 e 56 Statuto) sono i tre atti nei quali, nella forma di governo statutaria, non si esprime nessun principio democratico. A differenza della forma di governo inglese, la democrazia rappresentativa italiana troverebbe, in questa partecipazione del re al potere esecutivo e a quello legislativo, un limite insuperabile.

Anche il procedimento di formazione dei governi dimostra quanto sia errato il luogo comune per il quale la forma di governo parlamentare si sarebbe stabilita in Piemonte fino dall'indomani della concessione dello Statuto. In effetti, al momento della nomina del governo Balbo, le condizioni politiche e istituzionali del Regno di Sardegna non avrebbero potuto essere più lontane dalla forma di governo propria del Cabinet Government inglese. L'editto elettorale non era ancora stato approvato e la mancanza della camera elettiva non consentiva di sapere quale fosse la consistenza dei «partiti» che, pure, si erano già dimostrati attivi nei giorni che avevano preceduto la concessione dello Statuto.

Mancavano del tutto, quindi, i due prerequisiti posti da Bagehot alla base del governo parlamentare: anzitutto, l'esistenza di un partito predominante in grado di indicare al sovrano in maniera tassativa il primo ministro. In secondo luogo, un parlamento (in realtà, una camera elettiva) dove lo stesso partito avesse selezionato quel «Charmed Circle» dal quale il primo ministro avrebbe potuto, e dovuto, scegliere gli altri membri del governo.

Almeno fino alla quarta legislatura è del tutto fuori luogo parlare per il Regno di Sardegna di una forma di governo parlamentare. Il primo ministro non risulta affatto essere il supremo magistrato dello Stato perché egli è tributario della propria nomina nei confronti del re, non della camera. Il governo non può avere perciò quei caratteri di unità e omogeneità che gli derivano dal fatto di essere «comitato esecutivo della maggioranza parlamentare»; in conseguenza, lo stesso principio di responsabilità parla-

mentare è del tutto evanescente e risulta, infatti, variamente interpretato dai governi che, tumultuosamente, si succedettero da Balbo a D'Azeglio.

Se si approfondisce, poi, l'esame del procedimento di formazione dei governi, appare molto chiaramente che il potere del re nella nomina del primo e degli altri ministri si muoveva del tutto al di fuori degli schemi parlamentari. Fin dall'inizio dell'esperienza statutaria, il procedimento di formazione del governo usava aprirsi con le «consultazioni» da parte del re: consultazioni che, più che chiudersi, trovavano un primo esito in un «privato» atto di incarico, conferito, di solito, con «lettera autografa» del sovrano (Mancini-Galeotti 1887, p. 643). Il carattere «privato» dell'atto consentiva al sovrano di conferire l'incarico anche a più persone contemporaneamente; di porre condizioni che potevano riguardare la composizione o il carattere politico del ministero; di revocare liberamente l'incarico conferito.

La prassi del «doppio incarico», che caratterizzò il primo governo del nuovo regime — con la nomina da parte di Carlo Alberto del moderato Cesare Balbo alla presidenza del Consiglio e del democratico Lorenzo Pareto al ministero degli Esteri — non si chiuse nemmeno dopo l'epoca di Cavour (governo Lanza-Sella nel 1869) ed è di per sé dimostrativa della grande riluttanza della Corona a riconoscere nel primo ministro il responsabile unico e definitivo della composizione e della politica generale del governo. La revoca, nemmeno motivata, dell'incarico fu un'altra prassi costante durante la vigenza dello Statuto. Ma è nel procedimento di nomina dei ministri che si dimostra, ancora più chiaramente, l'importanza politico-istituzionale di queste anomalie «procedurali». Ricevuto l'incarico, il presidente incaricato iniziava la ricerca, di solito faticosa, di alleanze politico-personali che gli permettessero di poter contare su una maggioranza nella Camera dei deputati. Il decreto di nomina da parte del re interveniva solo nel momento in cui l'incaricato fosse in grado di presentare al sovrano la lista dei ministri.

È del tutto evidente che il rilievo giuridicamente nullo dell'incarico, la conseguente, totale, «riserva regia» sugli sbocchi politici della crisi ponevano il re perfettamente in grado di condizionare il decreto di nomina anche a un'attribuzione dei dicasteri che fosse gradita alla Corona. In tal modo si spiega, ad esempio, perché il re abbia potuto sempre imporre i propri uomini nei ministeri della Guerra e della Marina e sia stato ugualmente in grado di condizionare almeno al proprio gradimento la nomina del titolare degli Esteri. Questo sistema di formazione dei governi può essere definito «apartamentare». Esso consentì la facile instaurazione di governi che, in momenti di crisi, furono governi del re in senso proprio in quanto si considerarono validamente costituiti in base alla sola nomina regia; anche se poi alcuni di essi si adoperarono per guadagnarsi una maggioranza parlamentare.

Un procedimento di formazione del governo quale quello descritto, che era in grado di prescindere, come di fatto spesso prescindeva, dalla

preventiva esistenza del consenso fra l'incaricato e una definita maggioranza parlamentare, fu determinante nel consentire, nel 1922, la nomina di Mussolini. Non sembra, dunque, che abbia raggiunto esiti di accettabili democratizzazione di questo processo quella innovazione, introdotta da Umberto I nel 1896, quando, in occasione della formazione del secondo ministero Di Rudinì, il re procedette all'attribuzione dell'incarico non più con atto privato, ma con regio decreto (Ella 1957, p. 1172). In realtà, quella innovazione rispondeva ad esigenze del tutto formali, che erano state sollevate alla Camera un decennio prima da Francesco Crispi, in coincidenza con la crisi dell'ultimo governo Depretis. Crispi aveva sostenuto, contro la tradizione precedente, che l'incarico non poteva essere conferito che per decreto: per rispettare, così, il principio della controfirma, che doveva essere apposta dal presidente del Consiglio uscente. Ma era evidente che, malgrado la controfirma, il primo ministro uscente non diventava il soggetto al quale era attribuito il potere di risolvere la crisi e non poteva essere considerato il vero «proponente» dell'atto; l'innovazione, quindi, lasciava del tutto aperto quel fondamentale problema mai definitivamente risolto durante il periodo statutario: l'ampiezza dei poteri del re nella scelta del primo ministro. Problema che sarebbe stato risolto soltanto considerando il re vincolato a nomine che fossero rigorosamente rispettose del principio della maggioranza parlamentare.

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

Secondo la scuola liberale, però, l'utilizzazione non simbolica della prerogativa regia nella nomina dei ministri avrebbe evitato che il governo potesse trasformarsi, da comitato esecutivo della maggioranza, in un co-

mitato fornito dei pieni poteri: dunque in un organo «democratico», ma tendenzialmente assolutista. Questi timori risultavano collegati, in Italia, principalmente al deprecato fenomeno della incontrollabile «fusione» fra legislativo ed esecutivo. In misura minore, a un modo di agire del governo parlamentare che aveva, invece, preoccupato anche gli inglesi: la segretezza dei suoi processi decisionali. Proprio, e soltanto, da questo punto di vista, tuttavia, la costituzione inglese e i fondatori della teoria del governo di gabinetto non avevano mai ritenuto decaduta quella funzione della Corona che si sostanzialmente nel suo potere di controllo, variamente strutturato, su tutti gli atti del governo: ritenendosi che solo in base ad esso si potevano salvare, insieme, la riservatezza del governo (necessaria per la sua unità ed omogeneità politica) e la non segretezza dei suoi atti: sempre conoscibili da un organo di controllo neutrale rappresentato, appunto, dal sovrano. Proprio l'esempio inglese, dunque, avrebbe dovuto far capire che la permanente esigenza di un controllo del capo dello Stato per evitare che la maggioranza pervenisse, attraverso il suo governo, a una dittatura, anche se democraticamente instaurata, non doveva essere confusa con la partecipazione del re al potere esecutivo.

Ugualmente infondata si dimostrò un'altra giustificazione dell'ingerenza regia nella formazione dei governi: quella per la quale la tutela del re, anche se poco consona al principio democratico, avrebbe, però, condotto a un rafforzamento dell'organo-governo, necessario a causa della frammentazione e della debolezza dei partiti parlamentari. Al contrario, esistono buoni motivi per pensare che i governi siano stati nel nostro paese più deboli proprio a causa dell'ingerenza della Corona nel potere esecutivo.

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

Occorre sottolineare, però, che l'istituto della revoca regia non è mai stato inteso come riferibile solo al governo nel suo complesso (magari attraverso la revoca del presidente del Consiglio), ma anche ai singoli ministri. Di questi, alcuni (Esteri, Difesa, Marina) erano nominati su indicazione o con l'assenso del sovrano e, quindi, essi sentivano di essere principalmente responsabili di fronte alla Corona; il che spiega perché nessun

presidente del Consiglio sia stato in grado di svolgere, in Italia, una politica estera conforme ai desideri del Quirinale. Tuttavia, al di là della particolare fedeltà alla Corona di alcuni ministri, nessuno mise mai in dubbio che «se il re può dimettere tutto intero il gabinetto, a maggior ragione può licenziare un sol ministro» (Racioppi-Brunelli 1909, III, p. 305). Nella prassi, si ricorda in periodo statutario il solo caso del ministro crispino delle Finanze Seismit-Doda: revocato con decreto del re, su proposta del presidente del Consiglio, il 14 settembre 1890 per aver assistito, senza protestare, a un banchetto irredentista anti-austriaco e perciò compromettente per la politica «triplicista» di Umberto e di Crispi.

È comprensibile che di questi poteri della Corona, di per sé non compatibili né con i principi del governo di gabinetto, né con una forma di governo democratica, sia stata tentata una limitazione agli inizi del secolo quando, nell'età giolittiana, il sistema costituzionale si comportò come un sistema parlamentare. Tuttavia, anche in quell'epoca, non si riuscì ad andare al di là della lettera dell'articolo 65 dello Statuto; anche se si disse che il diritto di revoca da parte del re si accompagnava, comunque, a «una remora», consistente nel fatto che «licenziando i suoi ministri, la Corona deve contemporaneamente [trovarne altri] i quali siano disposti ad assumere verso il parlamento la responsabilità della propria nomina e, quindi, del licenziamento dei predecessori»: cosicché le camere avrebbero dovuto, alla fine, «giustificare» l'operato del re (Racioppi-Brunelli 1909, III, p. 301). In realtà la forma di governo italiana si rese, per la maggior parte del periodo statutario, su un sistema di non sfiducia. Alla revoca regia dei governi poté, allora, seguire la costituzione di «governi del re» che, una volta nominati e insediati nelle loro funzioni, furono perciò in grado di influire profondamente nella politica e negli equilibri parlamentari del paese.

3. Il comando delle forze armate e le relazioni internazionali.

La forte presenza della Corona nel potere esecutivo, che si configura, come ho detto, come un vero e proprio limite dello sviluppo democratico italiano, fu inizialmente determinata da quello stato quasi permanente di guerra che si protrasse dal 1848 alla presa di Roma e durante il quale il re esercitò effettivamente il comando delle forze armate che l'articolo 5 dello Statuto gli attribuiva. Fu detto che la terza guerra d'indipendenza del 1866 era stata condotta da due governi, l'uno a Firenze, l'altro al campo, con Vittorio Emanuele e La Marmora (Arangio Ruiz 1898, p. 190). Ancora, nella condotta della prima guerra mondiale sono stati frequentemente sottolineati la debolezza dei governi e il forte ruolo di Vittorio Emanuele III e dei suoi generali. Questa situazione, destinata a protrarsi fino alla seconda guerra mondiale, era determinata, dal punto di vista costituzionale, da

un'ambigua sistemazione del ruolo e delle responsabilità del re, del governo e del capo di Stato maggiore nel comando di guerra delle forze armate.

Dopo i primi disastri del 1848, infatti, già il governo del generale Chiodo aveva provveduto, con decreto 15 febbraio 1849, a nominare un «comandante in capo dell'esercito» nella persona di Chrzanowski. Scopo della riforma era quello di consentire al governo la nomina di un vertice della conduzione tecnica delle operazioni militari, responsabile di fronte allo stesso governo e destinato anche a «coprire» la presenza del re al campo. Un nuovo decreto del 16 settembre 1866 («Regolamento di servizio in guerra»), emanato in coincidenza con la terza guerra d'indipendenza ma destinato ad avere vigore per molti decenni, divise la responsabilità della condotta della guerra fra un «comandante in capo» e un «capo di Stato maggiore» dell'esercito: ma precisava che al primo il comando era «affidato» dal re, qualora questi «non assuma personalmente il comando».

Norme come queste erano scritte più per confondere che per chiarire il problema del potere e della responsabilità nella condotta della guerra. Apparentemente, esse creavano una situazione favorevole al governo perché, sottraendo questa materia al circuito della responsabilità politica, ponevano l'esecutivo al riparo da un ingombrante controllo parlamentare. In realtà, come fu chiaro anche nel corso della prima guerra mondiale, il prezzo che il governo pagò per questa sottrazione fu molto alto. Durante il dibattito svolto in parlamento nel dicembre 1917, l'onorevole Sanarelli, illustrando il suo ordine del giorno favorevole a una ripresa del controllo parlamentare sulla condotta della guerra dopo la rotta di Caporetto, ebbe a ripetere il giudizio di Arancio Ruiz sulla guerra del 1866: affermò, infatti, che si era costituito, in Italia, «uno Stato nello Stato, un governo sopra il governo; ad una capitale politica si era sovrapposta una capitale militare a Udine» (cit. in Perticone 1960, p. 220).

D'altra parte, quanto il parlamento sia stato considerato estraneo al diritto della pace e della guerra risulta anche dall'interpretazione che fu data costantemente dai governi a proposito del potere di dichiarare la guerra, attribuito anch'esso al re dall'articolo 5 dello Statuto.

È vero che i testi di diritto costituzionale dell'epoca statutaria distinguono fra la dichiarazione di guerra, spettante al governo del re, e il potere di deliberarla, che si dichiara spettare al parlamento. Ma è anche vero, però, che nella prassi statutaria la «deliberazione di guerra» fu intesa, più limitatamente, come dovere del governo di informare «direttamente o indirettamente» il parlamento: il quale solo con l'approvazione dei «provvedimenti legislativi indispensabili per provvedere alle supreme contingenze della guerra» (spese di bilancio) giudicava sul corretto uso della prerogativa reale (Mancini-Galeotti 1887, p. 658). In realtà, il cuore dei rapporti fra governo e parlamento in questa materia sembra essere stato in quella «concessione dei pieni poteri» al governo a causa della guerra,

che dal 1848 accompagnò ogni dichiarazione di guerra, esclude quelle coloniali. A volte, e singolarmente, la concessione dei pieni poteri al governo precedette addirittura la dichiarazione di guerra. Così accadde nel maggio del 1915, quando il governo Salandra riuscì, mobilitando la piazza, a far approvare dal parlamento un disegno di legge sui poteri straordinari del governo «in caso di guerra». Guerra che poi, e non a caso, il governo poté davvero dichiarare.

Riflessioni non diverse possono essere compiute per ciò che riguarda l'esercizio della prerogativa regia in materia di politica estera. D'altra parte, la politica estera italiana ha coinciso, fino a tutto il fascismo, con la politica delle alleanze militari e di guerra: cosicché si ha quasi sempre l'impressione di trovarci, su questo terreno, di fronte non a due distinte, ma a una sola materia. Non a caso, anche dal punto di vista giuridico-costituzionale i due poteri, quello di guerra e quello di «concludere trattati e convenzioni internazionali» sono dallo Statuto posti sostanzialmente sullo stesso piano, in quanto il relativo potere era attribuito dall'articolo 5 al re: salvo il dovuto assenso delle camere per quei trattati «che importassero un onere alle finanze o variazioni di territorio dello Stato».

Il punto di coincidenza fra il potere di guerra e quello relativo alle relazioni internazionali è, ovviamente, massimo nel caso di trattati di pace. Sul fronte del parlamento, la Corona trovò, per ciò che riguarda la conclusione dei trattati, una remissività almeno pari a quella dei governi. Esemplare, a questo proposito, il dibattito parlamentare del 18 gennaio 1850, importante anche perché destinato a costituire precedente nella giurisprudenza del parlamento in materia. In quel caso, la commissione del Senato incaricata di esaminare il controverso trattato di pace con l'Austria affermò che «quando il Re nella pienezza delle facoltà attribuitegli dallo Statuto [appone una sua firma su un trattato, questo] è un atto compiuto che vincola le parti contraenti, che fa legge da per sé». Il parlamento, in conseguenza, sarà chiamato non a sanzionare l'intero trattato, ma soltanto ad approvare e a dare esecuzione a quelle parti che interessino il territorio o le finanze.

Esiste, tuttavia, un secondo momento di totale coincidenza fra il potere di guerra e quello relativo alle relazioni internazionali, nel caso di trattati che prevedano che un paese entri in guerra al verificarsi di determinati fatti considerati rilevanti da parte dello stesso trattato internazionale. Questo è, ad esempio, ciò che accadde a seguito del trattato di Londra, sottoscritto in segreto dal governo Salandra nel 1915. L'accordo prevedeva l'impegno dell'Italia a entrare in guerra a fianco della Gran Bretagna e della Francia, se i contrasti fra queste due nazioni e gli «imperi centrali» non avessero potuto essere altrimenti risolti.

Nelle *Memorie* di Giolitti (1922, pp. 509 sgg.) sono contenute pagine illuminanti sull'inutilità della battaglia parlamentare, condotta nel maggio

del 1915 da una maggioranza convinta che gli interessi dell'Italia potessero essere meglio tutelati da una dichiarazione di neutralità. Quella battaglia fu invece perduta perché il governo e il re ritenevano che il nostro paese si fosse politicamente e giuridicamente già impegnato nel senso della guerra, indipendentemente dal consenso del parlamento.

In questo come in altri episodi è difficile dire se il governo avrebbe potuto superare la contraria opinione della maggioranza parlamentare senza l'appoggio della Corona al proprio indirizzo politico. In una forma di governo di tipo parlamentare, il re non avrebbe dovuto appoggiare nessuna delle due possibili opzioni (quella favorevole alla guerra o l'altra a favore della neutralità); ma avrebbe dovuto, anzi, garantire il libero affermarsi della volontà della maggioranza parlamentare: tenendo, in altre parole, un comportamento opposto a quello tenuto da Vittorio Emanuele III durante le «radiose giornate» del maggio 1915.

In conclusione, e per quanto riguarda la politica estera, se è difficile dire, come ha dimostrato Chabod (1951, in particolare pp. 714 sgg.) quanto della politica estera italiana sia stato direttamente determinato dalla Corona (anche perché il giudizio deve variare in relazione ai diversi re e ai diversi periodi storici) sembra però che si possano fondamentalmente distinguere due differenti momenti: quello della Destra storica e quello che seguì alla «rivoluzione parlamentare» del 1876. Mentre nel primo periodo è prevalente il conflitto-competizione fra la competenza governativa e quella regia, dopo il 1876 i rapporti fra la Corona e i governi sembrano farsi, in questa materia, meno conflittuali rispetto al passato. Infatti, i governi della Sinistra (a cominciare da quelli di Depretis) si appoggiano spesso, per quanto riguarda le relazioni internazionali, all'autorità del re contro il parlamento sovente recalcitrante di fronte alla politica governativa. Il coinvolgimento della Corona nella politica estera cambia, dunque, di segno; diviene da personale («les ministres passent, le Roi reste») governativo. Rimane, tuttavia, il significato sostanzialmente antiparlamentare della presenza del re in una materia dalla quale nelle contemporanee forme di governo parlamentari, la Corona si era già del tutto ritratta: affidandone la determinazione alla dialettica cooperazione-contrapposizione fra governo e parlamento.

4. Corona e Camera dei deputati.

Nel 1883, con l'affermare che «il diritto più chiaro e proprio della Corona [fosse] quello personale del Re di sciogliere la Camera e di appellarsi al paese», Luigi Palma intendeva sottolineare l'esistenza, in tutti i regimi monarchici, di alcuni limiti «naturali» del sistema rappresentativo (Palma 1883, p. 551). Limiti consistenti, appunto, nel riconoscere la prerogativa

di un'iniziativa politica propria («personale») del re in tutte le materie coperte dalla prerogativa regia.

A meno di non voler annullare del tutto il principio di rappresentatività della Camera dei deputati, il potere di «discioglimento» di essa, attribuito al re dall'articolo 9 dello Statuto, non poteva tuttavia significare che attraverso quel potere il re avrebbe potuto sindacare le scelte politiche compiute, attraverso le elezioni, dal corpo elettorale. Eppure, questo fu esattamente quello che avvenne nel 1849, dopo il Proclama di Moncalieri, quando la Camera venne sciolta per due volte consecutivamente, finché gli elettori non si piegarono all'indirizzo regio nelle trattative di pace con l'Austria. Questo lontano episodio apparirebbe quasi trascurabile se esso non avesse profondamente segnato il modo di essere della Corona e dei governi negli scioglimenti anticipati che si susseguirono costantemente dal 1849 al 1919: sicché si può dire che nel periodo liberale nessuna legislatura si concluse per la sua naturale scadenza.

Il fatto è che l'articolo 9 dello Statuto non soltanto attribuiva al re il potere di sciogliere la Camera dei deputati, ma anche quello di convocare le camere e di «prorogarne le sessioni». Fra questi poteri, quello di convocazione era senz'altro il più rilevante, in quanto il decreto di convocazione (emanato con controfirma del ministro dell'Interno, udito il Consiglio dei ministri) consentiva l'apertura delle sessioni parlamentari con il «discorso della Corona»: attraverso il quale il re, originariamente, pretendeva di «fissare alle camere gli oggetti dei quali esse avrebbero potuto e dovuto unicamente occuparsi» (Racioppi-Brunelli 1909, III, p. 440). Dopo l'emanazione dello Statuto, il potere di fissazione dell'ordine del giorno delle camere venne correttamente ritenuto una manifestazione della loro autonomia e il regolamento della Camera del 1863 lo attribuì, anche formalmente, al presidente dell'assemblea. L'esistenza, fra gli altri, di un potere così rilevante nelle mani del presidente spiega perché fin dalle prime legislature l'elezione di un proprio uomo alla presidenza della Camera sia stata considerata irrinunciabile per la maggioranza di governo. Inoltre, e in base a un'interpretazione questa volta corretta dei principi del governo parlamentare, lo stesso regolamento del 1863 e, più incisivamente, la consuetudine parlamentare (Mancini-Galeotti 1887, p. 133) considerarono «indubitato che l'ordine del giorno delle due camere deve essere concordato col governo, il quale ha la responsabilità dell'andamento del lavoro legislativo».

Ugualmente, l'«essenza medesima del governo parlamentare» condusse ad attribuire al governo sia il potere di convocazione del parlamento che quello di determinare il contenuto del discorso della Corona; discorso nel quale il governo esprimeva il proprio indirizzo in relazione alla sessione che si apriva. In Italia, però, a differenza della consuetudine stabilitasi in Gran Bretagna, la Camera dei deputati, a partire dal 1849, non volle far seguire al discorso della Corona un dibattito, inevitabilmente ine-

rente ai contenuti dell'indirizzo di governo, fra maggioranza e opposizione: cosicché l'indirizzo di risposta, puramente formale, venne prima affidato al più giovane dei deputati, poi, con il regolamento del 1863, a una commissione composta dal presidente e da cinque deputati eletti a maggioranza assoluta. Disparve, così, la possibilità di qualsiasi discussione parlamentare dell'indirizzo di governo, anche perché, come si dirà, almeno fino al 1892 la Camera non usò discutere nemmeno il programma politico dei nuovi governi. Inoltre, altra grave conseguenza della mancata discussione sul discorso della Corona, fu una quasi totale assenza di un costante, programmato confronto fra maggioranza e opposizione sugli indirizzi di governo. Il che spiega, fra gli altri motivi, una delle caratteristiche storiche del parlamentarismo italiano: la difficoltà di distinguere attraverso i programmi la maggioranza dall'opposizione.

Tuttavia, è nel potere attribuito al re dall'articolo 9 dello Statuto di prorogare le sessioni delle camere che si sviluppò un rapporto fra re e governo, da un lato, e fra governo e parlamento, dall'altro, che si rivelerà del tutto in contraddizione con i principi della forma di governo parlamentare. Anche in teoria, infatti, l'istituto della proroga delle sessioni (che aveva come effetto quello di interrompere o di impedire la convocazione delle sedute delle camere) così come quello, ben più radicale, della «chiusura» delle stesse, si presentavano come difficilmente compatibili con un sistema di tipo parlamentare, in quanto condizionavano al *placet* dell'esecutivo l'esercizio dei poteri sovrani propri del parlamento.

La proroga (che era disposta con decreto reale controfirmato dal ministro dell'Interno) spesso non conteneva nemmeno l'indicazione del giorno della riconvocazione; lasciando così, volutamente, le camere nell'incertezza su quando esse avrebbero potuto proseguire i loro lavori. Questa situazione di indebito vantaggio consentiva al governo di utilizzare la proroga o per mettere a tacere l'opposizione quando il dibattito parlamentare inclinava a sfavore delle posizioni governative (così come accade, ad opera del governo Pelloux il 22 giugno 1899, a causa dell'opposizione e dell'ostruzionismo della minoranza sulle «leggi liberticide» che il governo approvò, poi, per decreto); oppure quando la funzione di controllo parlamentare risultava particolarmente sgradita al governo: come accadde, ad esempio, quando, durante il terzo ministero Crispi, il 15 dicembre del 1894, essendo stato deliberato dalla Camera di discutere il giorno successivo la relazione della «commissione dei cinque» sullo scandalo della Banca Romana, che investiva il presidente del Consiglio, «il giorno di poi si seppe che la sessione era stata prorogata. La Corona reputava si dovesse, con la sua prerogativa, coprire il primo ministro sospettato, e al tempo medesimo troncava un dibattito di indole morale e personale» (Arangio Ruiz 1898, p. 518). Ancora, la proroga fu spesso utilizzata per consentire al governo di prendere decisioni che si sapevano essere for-

temente avversate nella Camera: come avvenne il 26 gennaio 1896, quando il governo Crispi, che aveva prorogato la sessione il 12 dello stesso mese, dichiarò lo stato di guerra in Eritrea.

In tutti questi casi, come si vede, la prerogativa regia fu effettivamente esercitata dal governo. Tuttavia, il passaggio dal re al governo dei relativi poteri non significò affatto, in questo caso, l'affermazione di corretti principi della forma di governo parlamentare. Il passaggio dell'iniziativa di quei poteri al governo non avrebbe dovuto, infatti, significare rinuncia del capo dello Stato all'esercizio del potere di controllo sul corretto uso di quei poteri; invece si deve constatare la frequente violazione, ad opera del governo, delle fondamentali regole del regime parlamentare: e, dunque, la mancata opposizione della Corona ad esse diviene, nella sostanza, assunzione di responsabilità politica anche da parte del re. Fin dal 1850 venne inoltre introdotta la consuetudine di far spesso seguire alla proroga delle sessioni la «chiusura» delle stesse, un istituto non previsto dallo Statuto. Gli effetti della chiusura erano molto gravi, consistendo nella decadenza di tutti i progetti di legge pendenti in parlamento; nella cessazione della presidenza delle due camere, delle commissioni e degli uffici; nella sospensione delle guarantee personali attribuite ai deputati dagli articoli 45 e 46 dello Statuto. La chiusura delle sessioni parlamentari entrò in radicale contraddizione con il corretto funzionamento del regime parlamentare anche perché, sommando proroghe e chiusure di sessioni, il parlamento fu frequentemente posto per mesi nell'impossibilità di esercitare le proprie funzioni. Esemplare, a questo proposito, quanto avvenne nell'epoca crispina. Crispi prorogò la sessione il 22 gennaio 1894; la chiuse il 23 luglio; riconvocò le camere per il 3 di dicembre; prorogò la sessione il 15 dicembre; chiuse nuovamente la sessione il 13 gennaio 1895; sciolse la Camera dei deputati l'8 maggio, convocando la XIX legislatura al 10 giugno. Non si deve credere, tuttavia, che un comportamento quale quello descritto sia stato tipico solo dell'autoritarismo crispino. Esso fu, anzi, largamente usato da molti governi dell'età liberale, prima e dopo il 1876. Nel 1865, ad esempio, il secondo governo La Marmora prorogò la sessione il 14 maggio fino al 7 settembre, sciolse la Camera quello stesso giorno, convocando la nuova per il 18 novembre; tuttavia, all'inizio del nuovo anno, il governo prorogò due volte la sessione, la chiuse il 30 ottobre e riconvocò le camere per il 15 dicembre. Questo modo di intendere l'esercizio delle funzioni parlamentari (che si accentuava nei periodi di guerra) non consentì al parlamento di esercitare correttamente il proprio controllo fiduciario sui governi, né ai governi di poter contare su maggioranze stabili e convinte. Racioppi e Brunelli hanno scritto, a questo proposito, pagine esemplari sul comportamento della maggioranza durante l'ostruzionismo del maggio 1899 e sulla decisione del governo Pelloux di adottare le misure restrittive delle libertà per decreto legge: decisione determinata, soprattutto,

dall'assenteismo, dal disinteresse ad intervenire nel dibattito, dalla non disponibilità alle sedute cosiddette «notturne» dei deputati di maggioranza.

Quel che è più grave, tuttavia, è che proroga e chiusura delle sessioni furono costantemente utilizzate per arrivare allo scioglimento anticipato. Dal 1850 fino all'inizio dell'età giolittiana, la proroga o la chiusura delle sessioni (ma, più frequentemente, la proroga seguita da chiusura) precedettero sempre il decreto di scioglimento anticipato della Camera dei deputati. La ragione di questa costante *consecutio* è più che evidente: proroga e chiusura avevano anche il fine di premere, in maniera del tutto inconstituzionale, sui parlamentari: tenendoli sotto la costante minaccia dello scioglimento anticipato. Quanto questo modo di intendere e di praticare il rapporto fra governo e parlamento abbia influito sulla nascita e sullo sviluppo delle istituzioni italiane è dimostrato dalla constatazione che, per trovare traccia di un primo decreto di scioglimento non preceduto da proroga o chiusura, occorre arrivare al 18 ottobre 1904, con il secondo governo Giolitti. È vero, allora, ma soprattutto tenendo conto di quanto appena detto, che non appare avere grande importanza (Carlassare-Cheli 1983, p. 20) un dato formale che, visto da solo, apparirebbe invece di grande rilievo: il fatto che, a partire dallo scioglimento anticipato del 20 novembre 1849, tutti i decreti di scioglimento del periodo monarchico siano stati emanati su delibera del Consiglio dei ministri (che veniva richiamata nel testo del decreto), accompagnata da una relazione contenente le motivazioni politiche della richiesta di scioglimento e gli orientamenti politici con i quali il governo intendeva affrontare le elezioni.

Apparentemente, dunque, la procedura dello scioglimento anticipato nell'età monarchica sembra assomigliare a quella britannica posteriore al 1867: il relativo potere e la relativa responsabilità ricadono sul governo (anzi, sul primo ministro) e i motivi che conducono a sciogliere possono riguardare sia difficoltà che si manifestano in parlamento, sia problemi politici extra-parlamentari. In ogni caso, il corpo elettorale viene chiamato a giudicare sull'operato del governo e sui suoi dichiarati intendimenti.

Nella prassi seguita in Italia, invece, lo scioglimento appariva rivolto ad evitare il confronto in parlamento fra l'indirizzo del governo e quello dell'opposizione. I motivi dello scioglimento, allora, non potevano identificarsi con quelli codificati dalla consuetudine britannica: sfiducia; rigetto di un'importante misura proposta dal governo; prolungata difficoltà parlamentari del governo (Guarino 1949, p. 76). La sfiducia era certo, come vedremo, possibile. Le amplissime possibilità di manovra offerte ai governi da proroghe e chiusure erano però principalmente volte ad evitare, insieme, voti di sfiducia o voti del parlamento contrari ad importanti proposte governative. Dal 1848 al 1906 su 55 ministeri solo 13 caddero in seguito a un formale voto di sfiducia della Camera (Racioppi-Brunelli 1909, III, p. 317). D'altra parte, in un corretto regime parlamentare, il van-

taggio attribuito al governo di poter decidere dello scioglimento non avrebbe potuto cumularsi con quello di decidere su prolungate «vacanze» del parlamento, che, impedendo il confronto nelle camere delle diverse posizioni del governo e delle opposizioni, finivano poi per dare alle consultazioni elettorali un carattere plebiscitario (a favore o contro il governo) in maniera del tutto avulsa da un giudizio su ciò che era avvenuto in parlamento, sui fatti politici e sui programmi.

Il contrasto fra le due camere fu, in Italia come in Gran Bretagna, una delle cause di scioglimento anticipato. Il fatto, però, che il più grave contrasto fra le camere (meglio, fra la maggioranza di governo e la maggioranza del Senato) sia avvenuto in epoca remota (nel novembre 1853, a causa delle leggi Siccardi) non consentì che da quella crisi potesse nascere una riforma del sistema bicamerale.

Altro spirare dell'epoca cavouriana, notevole è l'esempio del sesto scioglimento anticipato che fu ottenuto da Cavour il giorno stesso della sua nomina (21 gennaio), essendo state le camere già chiuse il 17 dicembre dal precedente governo La Marmora. Anche in un caso come questo si dovrebbe, dunque, parlare di uno scioglimento anticipato deciso da un classico «governo del re» (perché privo in radice del gradimento parlamentare). Invece, nella sostanza, lo scioglimento fu imposto da Cavour alla Corona per la necessità di ottenere un esplicito appoggio alla propria politica di unità nazionale dopo Villafranca (Carlassare-Cheli 1983, p. 26). Dunque l'intervento del re nello scioglimento anticipato non è ben valutabile, come abbiamo detto, se non nel quadro dell'appoggio, e talvolta dei condizionamenti, offerti dalla Corona ai governi nei decreti di proroga e chiusura delle sessioni¹.

Ma il cuore delle motivazioni e delle finalità dello scioglimento anticipato sta, certamente, nei rapporti fra il governo e il parlamento. D'altra parte, i dati già ricordati sull'eccezionale instabilità governativa fra il 1848 e l'età giolittiana (13 dimissioni per sfiducia; ben 31 a causa di dimissioni del governo) provano che in quel rapporto irrisolto si pongono i motivi per i quali, nell'età della monarchia, lo scioglimento anticipato delle legislature fu la regola assoluta; mentre la loro scadenza naturale fu l'assoluta eccezione.

Un giudizio deve essere però formulato sui motivi che, espressi o meno nella «relazione» al sovrano, determinarono gli scioglimenti anticipati

¹ Tuttavia, debbono essere citati almeno due episodi di scioglimento anticipato nei quali il ruolo di Umberto I risultò sicuramente contrario ai suoi fondamentali doveri di garante dei diritti del parlamento. Il primo di questi episodi riguarda lo scioglimento richiesto da Crispi 18 maggio 1895, per impedire l'esercizio del controllo parlamentare sul suo coinvolgimento nello scandalo della Banca Romana. Il secondo, almeno altrettanto grave, quello dell'8 maggio 1900: richiesto da Pelloux, dopo il lungo braccio di ferro con l'opposizione cominciato nel maggio dell'anno precedente e che si era concluso con la grave pretesa del governo, alla fine soddisfatta, di entrare direttamente nel merito degli *interni corporis* parlamentari, imponendo una modifica del regolamento della Camera dei deputati restrittiva dei diritti dell'opposizione.

per contrasto fra governo e Camera dei deputati. Anche nel periodo della Destra storica, il comportamento dei governi e della Corona fu da questo punto di vista contraddittorio. Ad esempio, il motivo dello scioglimento del 13 febbraio 1867 fu l'approvazione alla Camera di una risoluzione che censurava il comportamento illiberale del governo in materia di libertà di riunione. In seguito al voto, il governo correttamente si dimise. Vittorio Emanuele II respinse però le dimissioni, e il governo poté ottenere lo scioglimento anticipato contro la Camera che gli aveva votato la sfiducia. Situazione, come si vede, difficilmente compatibile con il sistema parlamentare, nel quale lo scioglimento anticipato non potrebbe mai essere usato come sanzione contro una camera «colpevole» di aver usato dello strumento fiduciario. Inoltre, e in ogni caso, le dimissioni di un governo colpito da sfiducia avrebbero dovuto essere considerate un atto dovuto, non soggetto all'accettazione discrezionale del capo dello Stato. Sempre in tema di rapporti fra Camera e governo appare corretto il comportamento del primo governo Depretis; il quale, dopo la caduta parlamentare della Destra, ottenne il 3 ottobre 1876 uno scioglimento anticipato «motivato dalla opportunità di confermare il consenso dell'elettorato al mutamento che aveva seguito la caduta della Destra e portato la Sinistra al potere» (Carlassare-Cheli 1983, p. 29).

In realtà gli interessi particolari del governo erano, nella decisione di sciogliere, assolutamente determinanti. Il che non sarebbe stato, in sé, grave se la Corona avesse esercitato un controllo sui modi e sulle condizioni della decisione governativa. E vero, d'altra parte, che questo controllo si presentava molto difficile, soprattutto date le condizioni nelle quali si erano venuti a trovare i partiti politici e i governi dopo l'affermazione del trasformismo depretisiano. Da questo punto di vista, sarebbe riuscito spesso anche difficile individuare l'interesse del governo, inteso come entità politica unita e omogenea. Lo sviluppo delle frazioni all'interno della maggioranza governativa rese spesso incomprensibile al corpo elettorale quali fossero i motivi politici degli scioglimenti: che erano, infatti, determinati dallo scopo di premiare o di abbattere le fortune parlamentari di questa o di quella frazione, senza che potesse apparire nell'appello al corpo elettorale «una piattaforma elettorale [o un] criterio politico» (Arangio Ruiz 1898, p. 411). La prevalenza del presidente del Consiglio nella decisione di scioglimento anticipato, che abbiamo già ricordato, assume, allora, contenuti assai diversi dalla parallela evoluzione inglese dopo gli anni settanta. La differenza fondamentale stava nel fatto che in Italia «i governi manovravano attivamente le elezioni e non avevano, per ciò, a temere dei risultati» (Guarino 1949, p. 100). Ciò consentì a Depretis e a Crispi, come a Giolitti nel 1904 e nel 1913, di usare gli scioglimenti anticipati per costruirsi maggioranze di governo attraverso operazioni chirurgicamente mirate ad abbattere gruppi e persone avverse o a favorire

frazioni alleate. Come sostenne, nel culmine di questo periodo, Gaetano Arangio Ruiz, la degenerazione del sistema parlamentare italiano trovava, in queste pratiche, la sua più triste espressione.

5. *L'evoluzione della forma di governo.*

L'aver ripetutamente sottolineato le divergenze, spesso la lontananza, della forma di governo italiana da una forma di governo parlamentare democratica o monista (nella quale la volontà del corpo elettorale è destinata, alla fine, a prevalere, anche se secondo regole e procedure di garanzia), non significa certo voler sottovalutare l'evoluzione compiuta dal 1848 all'avvento del fascismo da quegli istituti (principalmente il parlamento e il governo) che, o si trovavano, come nel caso della Camera dei deputati, direttamente collegati al corpo elettorale o che scesero, come accadde con il governo, di collegarsi, anche se indirettamente, al principio di democrazia rappresentativa.

La lunga storia dei rapporti fra governo e parlamento è, anche dal nostro punto di vista, importante, perché le originarie funzioni e l'originaria struttura dei due organi si modificarono proprio in relazione a quel rapporto. Ad esempio, come si vedrà oltre, il parlamento avrebbe dovuto esercitare, secondo lo Statuto, essenzialmente la funzione legislativa e solo secondariamente una funzione di controllo su materie determinate (trattati internazionali, bilancio, imposte). Invece, l'affermazione di un rapporto fiduciario fra il governo e il parlamento rovesciò quell'originario rapporto: nel senso che il governo, considerandosi il comitato esecutivo non solo della sua maggioranza, ma di tutto il parlamento, si impadronì sostanzialmente del potere legislativo (attraverso l'attribuzione di pieni poteri, lo sviluppo della legislazione delegata e dei decreti legge). D'altra parte, però, si assiste, in questo stesso periodo, al tentativo del parlamento, anche se debolmente sviluppato, di affinare quella funzione di controllo che lo Statuto non prevedeva come funzione generale delle camere. Lo testimonia la nascita delle commissioni di inchiesta, di alcune «commissioni di vigilanza» parlamentari in delicate materie.

Se dunque si vogliono capire i caratteri più profondi del regime politico costituzionale italiano, sarà opportuno cercare di vedere più da vicino quale fu lo sviluppo della struttura e delle funzioni del governo e del parlamento.

I cambiamenti che si produssero nella struttura del governo rappresentano, da questo punto di vista, uno specchio fedele delle capacità di evoluzione del sistema, ma anche dei suoi insuperabili limiti. Il presidente del Consiglio dei ministri, anzitutto, non seguì affatto nell'evoluzione dei suoi poteri un percorso lineare e coerente. È vero, infatti, come ricordano Predieri e Rotelli nelle due migliori indagini dedicate all'argomento, che

la mancata definizione normativa delle attribuzioni del presidente del Consiglio corrispondeva alla consuetudine inglese (Predieri 1951, p. 42; Rotelli 1972, p. 35). È anche vero, però, che nel sistema britannico non esistevano soggetti politici o costituzionali che si opponessero a uno sviluppo per via consuetudinaria dei poteri del primo ministro. Anzi, i partiti politici e la Corona collaborarono sostanzialmente a uno sviluppo delle responsabilità politiche del Prime Minister. In Italia, al contrario, come si è visto, Carlo Alberto prima, e Vittorio Emanuele II poi (fin dal primo e secondo governo D'Azeglio), manifestarono tutta la loro ostilità allo sviluppo, dentro il Consiglio dei ministri, di un soggetto in grado di assumere la direzione del governo, sia dal punto di vista della determinazione dell'indirizzo politico, sia dal punto di vista della sua coerente attuazione da parte di tutti i ministri.

Lo stesso Cavour, che pure creò le condizioni per l'affermazione di una figura di primo ministro coerente con il governo di gabinetto, non volle poi definire sul terreno normativo quei poteri del presidente del Consiglio che la Corona continuava, invece, ad osteggiare. Forse egli era consapevole del fatto che, finché l'unità italiana non fosse stata raggiunta, le istituzioni avrebbero continuato a vivere in una situazione di permanente eccezionalità: nella quale il re avrebbe avuto un «di più» di potere difficilmente regolabile e comprimibile per via giuridica. Sul piano politico invece, Cavour si comportò davvero come un Prime Minister: «non solo chiamando a far parte del gabinetto persone di sua fiducia, ma riservandosi i posti chiave [...] e quando egli si dimetterà il ministero lo seguirà compatto» (Predieri 1951, pp. 40-1). Sua fu inoltre la decisione politica definitiva nel caso di scioglimenti anticipati della Camera, e ancora nel confronto fra l'indirizzo politico del governo e quello del parlamento. Durante la sua presidenza del Consiglio, la posizione della questione di fiducia di fronte alle camere fu saldamente nelle sue mani. Anzi, singolarmente, Cavour innovò in questo campo se stesso, in quanto il 5 febbraio 1852, quando egli era ministro delle Finanze, della Marina e dell'Agricoltura nel secondo governo D'Azeglio, pose la questione di fiducia sulla legge sulla stampa, senza autorizzazione del presidente del Consiglio (Mancini-Galeotti 1887, p. 451).

In base a questi precedenti, sembra allora fondata la tesi di Predieri (1951, p. 43), per il quale «proprio la posizione di Cavour renderà alla sua morte la monarchia desiderosa di riprendere l'iniziativa nell'indirizzo e nella composizione del governo» imponendo le dimissioni di Ricasoli nel 1862 e quelle di Minghetti nel 1864. Il fatto che fra governo e Corona si sia giocata, in quegli anni, una durissima partita, è dimostrato d'altra parte dal decreto del 28 marzo 1867, con il quale Ricasoli, alla fine della sua seconda esperienza di governo, tentò, appunto, di «normativizzare» le attribuzioni del presidente del Consiglio dei ministri, con un decreto che, sebbene abrogato dal governo Rattazzi appena un mese dopo, conteneva principi

di grande importanza: tali da essere, poi, ripresi da Depretis nel 1876 e pervenire, infine, parzialmente, nella costituzione della Repubblica.

In base al decreto Ricasoli (art. 5), il presidente del Consiglio «rappresenta il gabinetto, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo di tutti i ministeri – principio che troveremo ripetuto quasi letteralmente dall'articolo 95 della costituzione repubblicana – e cura l'adempimento degli impegni presi dal governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni con il parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese». L'intento della norma era evidente: attribuire al presidente del Consiglio il potere di promuovere un indirizzo politico (espressione che compare per la prima volta in un testo normativo) unitario del governo. Tutto ciò, attraverso il riconoscimento di una speciale responsabilità del presidente all'interno del governo (unità di indirizzo dei ministeri); nei confronti della Corona (che doveva prendere atto dell'esistenza di questo indirizzo unitario nel discorso della Corona); nei confronti del parlamento (che avrebbe dovuto riconoscere, in tutte le sue relazioni con il governo, il presidente del Consiglio come unico interprete autentico dell'indirizzo governativo); infine nei confronti del corpo elettorale. Ritenendo Ricasoli come i suoi contemporanei Disraeli e Gladstone (Predieri 1951, p. 8) che al primo ministro e non al sovrano spettasse il potere di manifestare (esternare, diremmo oggi) gli intendimenti del governo. Si trattava, come si vede, di una vera «grande riforma», che avrebbe però richiesto per essere attuata l'esistenza di una leadership di governo quale era stata quella di Cavour. Il decreto di Ricasoli fu invece adottato pochi giorni dopo l'apertura della X legislatura, che seguiva allo scioglimento anticipato delle camere chiesto da Ricasoli dopo una grave sconfitta parlamentare del suo governo e le sue dimissioni, respinte dal re con discutibile decisione. Debolezza parlamentare e debolezza nei confronti della Corona si sommarono per il governo: e le elezioni del marzo aggiunsero, a questa fragilità, l'insuccesso elettorale. È del tutto comprensibile, dunque, che il governo Rattazzi, che nasceva in una situazione altrettanto precaria, si sia piegato al re, decidendo la formale abrogazione del contrastato decreto nell'ottobre di quello stesso anno, 1867. Quella revoca confermava che il processo di unificazione nazionale guidato dalla Corona era interpretato dal re come una ragione sufficiente a giustificare il rifiuto di una normalizzazione, in senso parlamentare e democratico, delle istituzioni italiane.

Solo dopo la caduta della Destra il primo governo Depretis si riappropriò, con poche modifiche, del decreto Ricasoli, riproponendolo con regio decreto del 25 agosto 1876. Le modifiche si dimostravano però tutte favorevoli alle prerogative della Corona. Fra queste, ad esempio, appare di grande rilievo quella che modificava l'articolo 8 del decreto Ricasoli: il quale – con formula simile a quella dell'articolo 92 della costituzione repubblicana – stabiliva che il presidente del Consiglio controfirmava i de-

creti di nomina dei ministri (ma anche del presidente e del vicepresidente del Senato) «che egli propone». Quest'ultimo inciso cadde, nel decreto Depretis, per la riluttanza del re ad accettare un non marginale mutamento normativo di un procedimento di nomina del governo che, come già sottolineato, consentiva alla monarchia di intervenire nel merito della scelta dei ministri. Ancora, i poteri del presidente risultarono ridotti per la cancellazione della sua personale controfirma nei decreti di convocazione, di proroga e di chiusura delle sessioni e nel decreto di scioglimento anticipato delle camere (Rotelli 1972, p. 73).

Forse anche grazie a queste modifiche il decreto non incontrò le critiche che aveva sollevato quello di Ricasoli, accusato di concezione autoritaria del potere; anche se si volle, nella stampa conservatrice, mettere in guardia dai rischi di «abbiuamento» della responsabilità individuale dei ministri che erano impliciti nel decreto (Rotelli 1972, p. 83).

In effetti le critiche conservatrici ai tentativi di condurre la forma di governo italiana a un modello più vicino a quello del governo di gabinetto si fondavano su una concezione della responsabilità politica, e su una prassi parlamentare, tutte centrate sulla responsabilità individuale del singolo ministro, che tendevano inevitabilmente ad esaltarne la responsabilità amministrativa, trascurando, invece, del tutto quella politica del governo. Da questo punto di vista, allora, sia il decreto Ricasoli che quello Depretis segnavano un notevole passo in avanti, in quanto il presidente del Consiglio era posto in grado di raggiungere un unitario indirizzo di governo, non attraverso una sua burocratica sovra-ordinazione agli altri ministri (il che sarebbe stato contrario all'articolo 67 dello Statuto e più vicino al sistema di cancellierato tedesco), ma attraverso il potenziamento della collegialità del governo. Il dovere dei ministri di comunicare al presidente i propri decreti e di informarlo su tutti gli atti che impegnassero «l'indirizzo del governo», nonché il potere del presidente di sospendere le proposte ministeriali e di deferirne l'esame al Consiglio individuavano nella collegialità del governo il centro dell'indirizzo politico, indirizzo della cui esistenza e della cui efficienza il presidente del Consiglio si rendeva garante e responsabile.

Si trattava, come si vede, di una variante di non poco conto rispetto al modello britannico del Prime Minister che stava conoscendo in quegli anni una svolta verso un principio di direzione individuale del governo. Tuttavia, anche se con queste differenze, la «variante italiana» della forma di governo parlamentare avrebbe potuto segnare un deciso avanzamento rispetto al sistema precedente. Invece, già i motivi politici per i quali Depretis decise di riadattare il decreto (e che consistevano nel tentativo di imbrigliare la pericolosa concorrenza del suo ministro degli Interni, Nicotera) erano indizio della difficoltà, se non della impossibilità, di far funzionare in senso collegiale, e con un'unitaria direzione, il sistema italiano di governo. Il «ministerialismo» (cioè la conduzione della politica dei sin-

goli ministeri in maniera avulsa da un indirizzo generale di governo e in base agli interessi politici del ministro) era prepotentemente riemerso dopo la caduta della Destra storica (si vedano, a questo proposito, Mosca 1884; Minghetti 1881). D'altra parte quel sistema sembrava assolutamente necessario per fungere da collante al «trasformismo» di Depretis e per consentire al nuovo governo di impossessarsi della pubblica amministrazione a fini di partito. A questo proposito è illuminante la pagina dedicata da Arangio Ruiz alle elezioni del 1876. Come abbiamo già detto, sarebbe stato da attendersi che uno storico rivolgimento parlamentare come quello avvenuto il 18 marzo 1876 fosse stato seguito da immediate elezioni. Il governo Depretis poté, e volle, invece, attendere sette mesi prima di convocare i comizi; cosicché «tramutamenti di magistrati giudicati inamovibili», mutamenti o messa in aspettativa o in disponibilità di «poco meno che tutti i sessantanove prefetti» consentirono al nuovo governo una grande affermazione, al prezzo di aver posto la mano nelle elezioni «come mai non fu visto sotto i precedenti governi» (Arangio Ruiz 1898, pp. 299-300). D'altra parte, quanto la disponibilità di un ministero, del suo bilancio, del potere sulla burocrazia, fosse considerata prevalente, di fronte al potere d'indirizzo sul governo, è dimostrato dal fatto che quasi tutti i primi ministri si mostrarono poco convinti del fatto che la loro superiorità politica all'interno del governo potesse essere affidata a quella supremazia normativa del presidente del Consiglio ora descritta. In conseguenza si stabilì una significativa consuetudine, per la quale i presidenti del Consiglio usarono attribuirsi, per mezzo dell'*interim*, alcuni importanti ministeri. Molto frequentemente quello degli Interni (che consentiva di controllare, attraverso i prefetti, tutto l'intervento dell'amministrazione nelle province); spesso gli Esteri (ma, in questo caso, anche per compensare l'indebita ingerenza del re in questa materia); non di rado le Finanze o qualche ministero economico. A volte (come nel caso di Cavour e di Depretis, di Crispi e di Giolitti, per finire a Mussolini) i primi ministri moltiplicarono gli *interim*, attribuendosi una pluralità di ministeri: fino al primato di Mussolini, che giunse ad assomarne fino a sette nelle sue mani.

La fragilità politica e organizzativa dei partiti impediva che la scelta dei ministri avvenisse tenendo presente in primo luogo il fine di un governo solido e omogeneo rispetto al suo indirizzo. I ministri, scriveva Gaetano Mosca (1884) 1968, p. 158), debbono essere anzitutto «dei deputati influenti, dei vecchi parlamentari, dei capi gruppo che portino, ognuno per la sua parte, un contingente di amici devoti in sostegno del ministero». Così stando le cose, la preminenza del presidente del Consiglio e, attraverso di questo, del Consiglio dei ministri era politicamente impossibile, perché ogni ministro si sentiva anzitutto responsabile verso «la consorte», come fu detto, che lo aveva espresso e i cui interessi egli doveva tutelare. Da questo punto di vista, la distanza dalla lettera dello Statuto era,

in effetti, grandissima, in quanto l'articolo 66, disponendo che i ministri avessero voto deliberativo nelle camere solo se ne fossero membri e che le camere dovessero sempre consentire loro l'ingresso e sentirli quando lo richiedessero, ipotizzava che il re potesse nominare anche ministri non parlamentari. Il *cursus* parlamentare non appariva, anzi, originariamente, né requisito, né preferenza per la nomina. La legge del 17 dicembre 1860 applicò addirittura estensivamente questo principio in materia di incompatibilità, stabilendo la decadenza dal mandato legislativo per i deputati nominati ministri. Dunque, finché questa norma non venne abrogata con la legge crispina del 14 luglio 1887, i ministri furono sempre soggetti, dopo la nomina, alla rielezione da parte dei loro colleghi.

Non meno problematiche furono le questioni riguardanti la struttura e le funzioni del governo. Il problema del numero e delle attribuzioni dei ministri aveva a lungo impegnato governi e parlamento ed era stato risolto dalla Destra storica (con Cavour nel 1860 e con Ricasoli nel 1866) nel senso della competenza delle camere a deliberare in materia. La contraria affermazione della competenza governativa, che si stabilì, invece, nel 1877 e poi più organicamente con la legge del 12 febbraio 1888, aveva l'intento primario di ridurre il temuto «governo delle assemblee» e di evitare l'«usurpazione dei diritti» dell'esecutivo, come ebbe a dichiarare Crispi durante il dibattito parlamentare sulla legge. In realtà il vizio dell'assemblearismo, del quale senza dubbio soffriva il parlamento italiano, non derivava certo dalla «pretesa» delle camere di determinare la struttura fondamentale dello Stato. Dopo l'abrogazione della legge del 1888 ad opera del secondo governo Giolitti nel 1904, venne osservato che

l'ordinamento dei ministeri è l'ordinamento stesso dello Stato. Sarà dunque sentito all'Esecutivo, cioè ad ogni presidente del Consiglio, il determinare secondo le convenienze proprie il numero e le competenze dei suoi colleghi, il numero dei membri del Consiglio dei ministri, l'attività dei consiglieri responsabili della Corona [...] (Racioppi-Brunelli 1909, III, pp. 327-8).

La legge crispina aveva infatti posto anche il problema dell'assetto costituzionale del governo e del rapporto politico fra il presidente del Consiglio e i ministri. In questo periodo, non a caso, si comincia a parlare dei pericoli che possono derivare dalla concentrazione dei poteri in un uomo solo: il presidente del Consiglio⁵. Queste preoccupazioni toccarono il culmine fra il secondo e il terzo governo Crispi, quando il presidente del Consiglio revocò il suo ministro delle Finanze Seismit-Doda o quando, fra il 1894 e il 1895, il presidente del Consiglio governò, in pratica, anche senza il Consiglio dei ministri, che fu frequentemente posto di fronte al fatto compiuto «di decisioni essenziali per la gestione del potere» che fu-

⁵ Si veda, a questo proposito, l'accurata descrizione della discussione parlamentare sul disegno di legge di Crispi, riportata in Rotelli 1972, pp. 154 sgg.

rono prese direttamente da Crispi «senza nemmeno consultare i colleghi di gabinetto» (Ghisalberti 1974, p. 239). Fu questo, probabilmente, il periodo nel quale la forma di governo italiana si avvicinò di più al cancellierato bismarckiano (Romanelli 1979, p. 349).

Assunse perciò un grande significato politico il decreto del 14 novembre 1901 con cui il governo Zanardelli ridusse le prerogative della Corona e portò a una più rigorosa affermazione dei principi del sistema parlamentare (Rotelli 1972, p. 204). Infatti l'articolo 2 attribuiva al Consiglio dei ministri il potere di nominare, e di revocare, le maggiori cariche dello Stato: dal presidente del Senato ai senatori; dal ministro della Real Casa ai consiglieri di Stato e della Corte dei conti; dagli ambasciatori e ministri plenipotenziari ai comandanti di corpo d'armata e al capo di stato maggiore; dai presidenti di sezione di Corte di cassazione e di appello ai procuratori generali; dai prefetti fino al direttore generale della Banca d'Italia. Con ciò si dava unità di indirizzo alla «politica delle nomine», evitando, insieme, il ministerialismo clientelare e l'ingerenza regia. Malgrado alcuni evidenti limiti, il decreto Zanardelli operò davvero una svolta in senso liberale rispetto alla generale forma di governo. Ad esempio, affermare la competenza del Consiglio dei ministri in tema di deliberazione dei decreti legislativi, dei decreti legge, dei disegni di legge governativi e del loro ritiro significava affermare il principio che il governo, inteso in maniera unitaria, era l'interlocutore del parlamento nel procedimento legislativo. Il Consiglio dei ministri diveniva il solo organo competente a deliberare la politica generale del governo; politica generale della quale il primo ministro era considerato il promotore e il tutore, anche se l'indubitabile preminenza politica del presidente si fondava solo sulla capacità del primo ministro di ricondurre le disperse (e magari divergenti) politiche ministeriali all'unità collegiale del Consiglio dei ministri. Rimaneva, in base all'articolo 67 dello Statuto, che un decreto non poteva certo modificare, la responsabilità politica dei singoli ministri e, quindi, si respingeva ogni suggestione di gerarchia all'interno del governo.

I principi stabiliti dal decreto Zanardelli furono effettivamente alla base dell'attività di governo nell'epoca giolittiana. Si è discusso a lungo se l'indiscutibile preminenza di Giolitti come presidente del Consiglio non avesse assunto, in alcune occasioni, i caratteri di una «dittatura», anche se esercitata in nome del parlamento (Maranini 1967, p. 175). In realtà, tale conclusione confonde problemi diversi. Per quanto riguarda, anzitutto, l'azione di Giolitti all'interno del governo, è vero che egli amò considerarsi più come un Prime Minister che come un presidente del Consiglio. Come risulta dalle sue *Memorie* (1922), frequentemente citate a questo proposito, formazione dei governi, scioglimenti anticipati della Camera, decisioni di politica estera sarebbero state assunte personalmente da Giolitti senza la partecipazione degli altri membri del governo (cfr., in questo senso, Predieri

1951, p. 61; Rotelli 1972, p. 241). Studi più recenti hanno però sottolineato il ruolo importante del Consiglio dei ministri, soprattutto nell'ultima fase dell'età giolittiana: ad esempio, per ciò che riguarda riforme di grande rilievo quali l'istituzione dell'Ina (cfr. Scialoja 1971, pp. 971 sgg.). Per quanto riguarda, invece, l'attuazione delle indicazioni del decreto Zanardelli in tema di rapporti con il parlamento, la funzione di indirizzo politico da parte del governo attraverso l'iniziativa legislativa fu effettivamente esercitata (con una significativa diminuzione dell'antica prassi dei pieni poteri e dei decreti legge). Come dimostra l'iter parlamentare del progetto istitutivo dell'Ina, non è dunque nemmeno esatto ritenere che in quel periodo il governo lasciasse prevalentemente al parlamento solo il compito di approvare le sue iniziative di legge (così, invece, Ghisalberti 1974, p. 282).

Ciò detto, rimane comunque da precisare che sarebbe errato, seguen- do appunto la ricostruzione operata da Giolitti nelle sue *Memorie* (1922), ritenere che nell'Italia di quegli anni sia stata effettivamente vigente una forma di governo, vicina a quella inglese, del primo ministro e del governo di gabinetto. La preminenza del primo ministro, la decisione collegiale dell'indirizzo di governo, la riduzione della prerogativa regia in base alla competenza del Consiglio dei ministri erano principi affidati, come abbiamo già osservato, al debole schermo di un decreto governativo che non aveva in alcun modo la forza giuridica di mutare i principi statutari. Il significato della svolta in senso (parzialmente) parlamentare della forma di governo nel periodo giolittiano fu, dunque, essenzialmente politico. La riprova della mancata stabilizzazione del regime in senso parlamentare fu data, infatti, dalla facilità con la quale durante il governo Salandra, nel maggio del 1915, vennero ribaltati i principi del 1901. La nomina di Salandra alla presidenza del Consiglio «contro la maggioranza della camera» (Predieri 1951, p. 63), la pesante ingerenza della Corona nella politica estera e nella decisione di guerra, quando il re, respingendo le dimissioni di Salandra, presentate come «una sfida e un atto di accusa contro il parlamento [...] si era messo dalla sua parte», in opposizione alle camere (Per- ticone 1960, p. 215), l'approvazione, il 22 maggio, della legge che concedeva i pieni poteri al governo secondo la tradizione degli anni di Carlo Alberto e di Vittorio Emanuele II: tutto questo dimostrava che la sostanza costituzionale della forma di governo italiana era rimasta immutata nei decenni. Non a caso, le modalità con le quali questo rivolgimento radicale si svolse si ripeteranno sette anni dopo, con l'avvento del fascismo: ivi compresa la nomina alla presidenza del Consiglio di un esponente della minoranza «designato» non dal parlamento ma dalla piazza.

Fra il ritorno, realizzatosi nel 1915, a una forma di governo parlamentare e l'affermazione del fascismo si collocano i cambiamenti avvenuti nel governo dopo l'approvazione della proporzionale nel 1919. L'analisi più lucida di quei mutamenti rimane un saggio di Ambrosini del 1922, da

molti richiamato. La tesi di Ambrosini era che l'introduzione della proporzionale e l'istituzione dei gruppi parlamentari alla Camera avessero trasformato la forma di governo italiana da un governo di gabinetto a un «governo dei gruppi parlamentari». I partiti si erano, infatti, sostituiti alle singole personalità parlamentari all'interno dei governi ed essendo essi evidentemente più forti dei vecchi ministri, la figura del presidente del Consiglio risultava indebolita. L'analisi era acuta e trovava corrispondenza nelle vicende dei debolissimi governi Nitti, Giolitti e Facta che si succedettero fra il 1919 ed il 1922; essa deve essere, comunque, ricordata perché da quel punto di arrivo riprese, all'assemblea costituente, il discorso sulla forma di governo in Italia.

6. *Parlamento e governo.*

Il ruolo del parlamento è stato variamente definito da chi ha cercato di dare giudizi più generali sulla forma di governo italiana nell'età della monarchia.

In effetti, il contenuto di quelle definizioni varia in relazione alle epoche storiche e alle fonti dalle quali proviene. Si può ad esempio ricordare che, mentre dall'età di Cavour al 1876 vi fu una sostanziale concordia nel ritenere pacifica l'evoluzione «parlamentare» del nostro sistema, l'avvento al potere della Sinistra portò anche a negare in radice la costituzionalità di quell'evoluzione, così come fu fatto da Sonnino nel gennaio del 1897. Quei giudizi risultano, oltretutto, più che vari, fortemente contraddittori. Essi vanno, infatti, da un giudizio di piena realizzazione del parlamentarismo classico, dato, ad esempio, in epoca giolittiana, dai più volte ricordati Racioppi e Brucelli, alla più cauta sottolineatura dei necessari «temperamenti» dell'onnipotenza parlamentare dei costituzionalisti moderati, fino alla denuncia più dura delle «degenerazioni del parlamentarismo» di Gaetano Mosca e di Pasquale Turiello. Al centro di tutte queste discussioni e di quegli scontri politici si poneva sempre, comunque, il problema del rapporto fra il parlamento e il governo: rispetto al quale è opportuno, dunque, cercare di chiarire meglio in che cosa consistesse quella parlamentarizzazione della forma di governo che era, di volta in volta, deprecata o esaltata.

Abbiamo già detto dei limiti dentro ai quali si può parlare dell'affermazione del governo parlamentare dalla IV legislatura in poi. Tuttavia, un altro punto deve essere sottolineato per ciò che riguarda il modo di instaurazione del rapporto fiduciario fra governo e parlamento. Se è vero, infatti, che, almeno dall'epoca di Cavour «i capi dei vari Gabinetti costituzionali italiani [...] non si dipartirono mai [...] dalla buona consuetudine, consacrata dagli usi di tutti i paesi che si reggono a governo parlamentare, quella che il primo ministro, presentandosi col Gabinetto

innanzi al Parlamento, dia conto del programma del ministero» (così Mancini-Galeotti 1887, p. 742), è anche vero che il parlamento italiano non volle mai aprire una discussione su quelli che si usavano chiamare «gli intendimenti» del nuovo governo. Durante gli anni della Destra storica, questo principio fu tenuto fermo sino al punto da non consentire, in sede di presentazione del governo alle camere, non soltanto una discussione parlamentare sul programma, ma anche un dibattito sulle modalità politiche di soluzione della crisi, di formazione del governo e sulla sua composizione. La motivazione che veniva data, in parlamento e dalla dottrina, a questa grave autolimitazione dei poteri parlamentari, era che i governi «vanno giudicati dai loro atti, più che dalle loro parole», come affermò nel 1862 il senatore Thaon di Revel. In realtà, come sottolineava Arcoleo (1935, p. 208), un'altra, e forse più importante, ragione impediva alle camere di dibattere sul nuovo governo: il fatto che in tal modo si sarebbe posta in discussione la prerogativa regia. Questo spiega perché, anche in occasione di crisi che ponevano in questione la natura parlamentare del governo, le camere, pur se sollecitate da deputati dell'opposizione, si rifiutarono sempre di aprire un dibattito dopo le dichiarazioni del presidente del Consiglio. Dunque, come avvenne nel caso del primo governo Rattazzi nel 1862, solo attraverso la presentazione di un'interpellanza si riuscì, a volte, ad ottenere una breve replica del primo ministro: ovviamente non seguita dal voto.

A riprova della maggiore dialettica portata dagli avvenimenti del 1876 fra i poteri dello Stato, Depretis si dichiarò teoricamente disponibile, in occasione del passaggio fra il suo terzo e il suo quarto governo, ad accettare «che nella camera stessa si faccia una mozione e si dichiarì che essa non ha fiducia nel ministero ricomposto» (cit. in Mancini-Galeotti 1887, p. 744). Se a questa disponibilità del governo fossero seguiti atti concreti, si sarebbe trattato di un passaggio importante in direzione di un ruolo del parlamento non tanto, genericamente, di maggior rilievo, quanto di maggiore responsabilità: dato che il procedimento ora descritto finiva per deresponsabilizzare del tutto le camere principalmente rispetto al programma. Il «sistema abituale di prevaricazione del governo sul parlamento» che, giustamente, si lamenta anche in relazione all'epoca della Sinistra storica (così Allegretti 1989, p. 441) affondava, dunque, le sue radici non soltanto nella limitatezza dell'elettorato, nella debolezza dei partiti e nelle consorzierie, ma anche nell'incapacità dello stesso parlamento di porre a base della fiducia anzitutto un «patto programmatico», un confronto sulle cose da fare. Se è vero, infatti, che quel sistema era letteralmente identico al procedimento di instaurazione della fiducia in uso in Gran Bretagna, non bisogna dimenticare che in quel paese il «discorso della Corona» veniva discusso da un membro parlamentare della maggioranza e da uno della minoranza. Il confronto parlamentare sui programmi governativi

avveniva, dunque, all'apertura di ogni sessione. Al contrario, in Italia, come si è già accennato, il discorso della Corona, pur contenendo gli intendimenti del governo per la sessione che si apriva, non fu mai discusso. Nel 1886, nel corso di un'imprevista discussione sul discorso della Corona dell'ultimo governo Depretis, Crispi, pur concordando con la consuetudine, si rammaricò che «all'iniziarsi della legislatura» la Camera non fosse chiamata a fare un'ampia discussione sulla politica interna ed estera del governo. Tuttavia, né nell'anno successivo, all'atto dell'insediamento del suo primo governo, né in occasione delle nomine dei suoi successivi governi, le camere discussero mai, né tantomeno votarono sui programmi crispi. E infatti, accettare una discussione delle camere sugli indirizzi governativi e un voto di fiducia preventivo implicava una piena accettazione della parlamentarizzazione della forma di governo. Tutto questo era fuori dei reali intenti e delle concezioni di Crispi. Non a caso, quindi, solo in occasione della presentazione alla Camera dei deputati del primo governo Giolitti, il 25 maggio 1892, «avvenne ciò di cui in addietro non è esempio in Italia. Non aveva esso finite le dichiarazioni alla Camera [...] che fu chiesto di discuterne lì per lì» (Arangio Ruiz 1898, p. 482). Il governo non si oppose: anche se fu poi approvata, ma per soli quattro voti, una risoluzione del deputato di maggioranza Baccelli, che rinviava la discussione sulle proposte ministeriali a un momento successivo. La possibilità della mozione preventiva di fiducia e della discussione preventiva sul programma di governo comincia dunque ad affermarsi nel periodo giolittiano. Giolitti, infatti, che proveniva dalle Finanze, ed era quindi un «tecnico», fu sempre molto attento alla qualificazione programmatica dei propri governi. Il suo rapporto con il parlamento fu più duttile che autoritario; ma malgrado la scarsa compattezza della sua maggioranza parlamentare, punti importanti dell'indirizzo di governo furono realizzati attraverso la normale iniziativa legislativa del governo, il che rappresentò senza dubbio un progresso rispetto a tutta la tradizione precedente. Rimane tuttavia vero che il parlamento fu «disattivato» anche da Giolitti nella materia dei rapporti internazionali, quando, attraverso la tradizionale utilizzazione della proroga, il governo, in coincidenza con la guerra italo-turca, impedì al parlamento di riunirsi per ben sette mesi. La parlamentarizzazione della forma di governo rimaneva, come si vede, affidata alle valutazioni politiche del governo; anche se bisogna aggiungere che Giolitti non si spinse, in questa materia, fino al punto di attribuire al governo il potere di acquisire le colonie senza una legge di assenso delle camere: così come era, invece, accaduto con il decreto crispi del 1° gennaio 1890 che aveva costituito la colonia Eritrea⁶.

⁶ Cfr. la conversione nella legge del 25 febbraio 1912 del decreto legge di annessione della Libia in Perticone 1960, p. 200.

In realtà, tutte le valutazioni che riguardano i ruoli rispettivi del governo e del parlamento, le vere e le presunte prevaricazioni del primo sul secondo debbono tener conto del fatto che, mentre per quel che riguarda il governo era stato compiuto fra il 1867 (decreto Ricasoli) e il 1901 (decreto Zanardelli) un tentativo di adeguamento della sua struttura alle diverse condizioni della «costituzione materiale», la struttura e il modo di funzionare del parlamento italiano erano rimasti, invece, sostanzialmente identici fra il 1848 e i primi due decenni del nuovo secolo.

Il procedimento legislativo, ad esempio, continuava a basarsi, ancora nell'età giolittiana, sul vetusto sistema degli Uffici. Nel corso di ogni sessione, i membri delle camere venivano ripartiti, per sorteggio, in cinque (Senato) o nove (Camera) Uffici. Ogni Ufficio era competente per esaminare i progetti di legge di iniziativa parlamentare o del governo. Dopo l'esame del progetto, gli Uffici procedevano alla nomina di commissari che, riuniti insieme, formavano una commissione: che aveva il compito di riferire alla camera sul merito del progetto di legge. Questo sistema, che era stato mutuato dalla Francia, intendeva, attraverso il sorteggio per brevi periodi, raggiungere insieme due finalità: «sgominare le piccole fazioni e camarille» (Racioppi-Brunelli 1909, I, p. 97) e dimostrare che ogni deputato o senatore era perfettamente in grado di valutare ogni proposta di legge, al di là e al di sopra della propria competenza tecnica. In altri termini, il sistema presupponeva un'idea della rappresentanza parlamentare del tutto atomistica e scissa, oltretutto da fazioni e camarille, dalla presenza organizzata dei partiti in parlamento. Solo fra il 1868 e il 1873, la Camera adottò il metodo inglese del «comitato privato», che aveva il potere di eleggere, per ogni progetto di legge, una commissione unica di sette membri. In Inghilterra, però, il sistema dei comitati funzionava, come funzionava tuttora, in quanto maggioranza e opposizione, dopo essersi confrontate in assemblea sulle linee generali del progetto, potevano anche collaborare, nella sede più ristretta del comitato, a una migliore redazione legislativa del progetto senza correre il rischio di equivoci compromessi. La mancanza di una distinzione sufficientemente precisa fra i partiti e il fatto che questi fossero scarsamente radicati in parlamento come gruppi omogenei e disciplinati condussero, in Italia, al fallimento del nuovo sistema, cosicché la Camera tornò al metodo degli Uffici, che sopravvissero anche alla riforma regolamentare del 1900. Il parlamento affrontò il nuovo secolo con un procedimento legislativo che, rifiutando di prendere atto e di regolamentare l'esistenza dei partiti politici, finiva per rifiutare anche il principio della competenza dei parlamentari, che rimasero casualmente raggruppati negli Uffici. Inoltre, la mancanza di comitati o commissioni permanenti, privando il parlamento di sedi tecnicamente competenti, lo rendeva incapace di confrontarsi con il governo proprio su quel terreno dello sviluppo delle competenze tecniche e amministrative che caratte-

rizzò l'esperienza italiana del primo Novecento (Cassese 1983c, pp. 35 segg.). Dunque, al contrario di ciò che comunemente si crede, un saldo governo di gabinetto avrebbe avuto bisogno, in Italia, di un forte e capace parlamento. Forse anche in questa chiave può essere letto lo scontro fra Giolitti e la Camera nel dicembre del 1909: quando il governo si dimise contestando il merito delle nomine, da parte degli Uffici, dei commissari per l'esame del progetto governativo sulla riforma tributaria⁷.

La riforma regolamentare della camera del 1900 fu, dunque, importante solo per la riaffermazione della libertà di discussione e di voto, messe in pericolo durante le giornate drammatiche del governo Pelloux, ma confermò l'orientamento assembleare del parlamento italiano (Manzella 1977, p. 51). La «modernizzazione» parlamentare arrivò molto più tardi come conseguenza della riforma elettorale proporzionale con lo scrutinio di lista del 1919. Fra il 1920 ed il 1922, la Camera decise, infatti, l'abolizione del metodo degli Uffici, l'istituzione dei gruppi parlamentari e la costituzione di commissioni permanenti, composte da membri designati dai gruppi in ragione proporzionale alla loro consistenza. Esse divenivano competenti, al posto dei vecchi Uffici, nel procedimento legislativo con funzioni referenti per l'assemblea. È stato detto che la trasformazione operata nel 1920-22, per quanto inevitabile, si configurò come «il naturale strumento di controllo dei membri del parlamento da parte delle centrali extra-parlamentari di partito» (Tosi 1993, p. 154). In realtà, il difetto della riforma regolamentare del 1920 fu quello di essere giunta troppo tardi. Si può ritenere, infatti, che se la costituzione dei gruppi parlamentari avesse preceduto la riforma elettorale proporzionale, gli stessi partiti politici sarebbero stati spinti ad assumere, anche nei loro gruppi dirigenti, una natura più parlamentare. Invece, lo sconvolgimento politico che derivò dalle elezioni del 1919 si sommò allo sconvolgimento che quelle elezioni determinarono all'interno della classe dirigente italiana. Alla vecchia classe dirigente, di formazione parlamentare ma fondata sul notabilato, se ne sommò una nuova (quella dei «partiti di massa») che era fondamentalmente estranea al parlamento e alle sue logiche. Da qui, più che la debolezza, l'impossibilità per i partiti non fascisti di opporsi efficacemente, anche in parlamento, alla nascita, prima, e all'affermazione, poi, del regime fascista.

Infine, è vero che le modifiche parlamentari del 1920-22 furono, nella realtà, una modificazione dello Statuto operata attraverso il diritto parlamentare (Tosi 1993; nello stesso senso, Manzella 1977, p. 52). Tuttavia,

⁷ In questo quadro scarso rilievo ebbero le poche commissioni permanenti costituite alla Camera e al Senato. La maggior parte di queste, infatti, svolgevano un'attività che era di rilievo solo interno alle camere (regolamento, elezioni) e solo due, quella sul bilancio e sul rendiconto consuntivo alla Camera (di finanza al Senato) e quella per l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti, svolsero un'attività importante sul terreno dei rapporti fra governo e parlamento.

come si è detto, lo stesso fenomeno si era verificato per il governo che aveva «modernizzato» la sua struttura attraverso semplici decreti. Questa incapacità di adeguare formalmente lo Statuto alla forma di governo parlamentare renderà più facile, come vedremo, l'adozione della «legge Rocco» nel dicembre 1925 e la cancellazione della «rivoluzione parlamentare» con l'approvazione, dopo le elezioni del 1924, di una semplice mozione abrogativa di tutte le norme relative ai gruppi parlamentari (Tosi 1993, p. 155).

7. *Il bicameralismo e il problema del Senato.*

L'esistenza di una seconda camera, prevista dagli articoli 33 e seguenti dello Statuto, avrebbe potuto bloccare qualsiasi possibilità di evoluzione della forma di governo statutaria verso il modello parlamentare. L'articolo 33, infatti, seguendo la costituzione francese allora vigente, sceglieva un sistema bicamerale, con una seconda camera composta «in numero non limitato» di membri nominati a vita dal re e scelti in base alla loro appartenenza a ventuno «categorie» meticolosamente descritte. Le ragioni di questa scelta furono essenzialmente due. Per la prima, dovendo il re «dividere la propria autorità», come sostenne il ministro Thaon di Revel nel Consiglio di Conferenza, fu ritenuto preferibile che tale divisione avvenisse «non con un sol corpo, ma con due». Per la seconda, la nomina regia dei membri vitalizi del Senato costituiva di per sé una forte attenuazione all'accettazione del principio della rappresentanza politica su base democratica che era rappresentato dalla Camera elettiva. L'evoluzione della forma di governo statutaria in senso parlamentare (anche se molto problematica, come abbiamo visto) non poteva, ovviamente, non rendere la presenza del Senato sempre più contraddittoria rispetto alle nuove tendenze. Se l'essenza del governo di gabinetto stava, infatti, nella creazione di un rapporto politico fiduciario fra il governo e i rappresentanti del corpo elettorale, un Senato di derivazione regia non avrebbe potuto pretendere di partecipare a quel rapporto che era nato, appunto, per democratizzare il potere esecutivo, sottraendolo al monopolio monarchico.

Fin dall'inizio dell'esperienza statutaria si pose, quindi, il problema dell'estensione del controllo politico del Senato sul governo; problema che fu risolto nel senso di riconoscergli «ampiamente [...] il diritto di sindacato per tutto ciò che concerne la facoltà di impedire col suo voto che un provvedimento del governo dannoso o semplicemente inopportuno abbia seguito; o che un abuso rimanga senza censura». Tuttavia, questo «ampio» potere di sindacato politico non poteva spingersi fino ad ammettere anche il voto di fiducia, che doveva considerarsi come «una facoltà esclusiva della Camera dei deputati» (Mancini-Galeotti 1887, p. 442). In pratica, dunque, il Senato ben poteva censurare la condotta o gli indirizzi

del governo anche al di là della sua partecipazione alla funzione legislativa. In questo caso, però, il voto non obbligava il governo a dimettersi ma rendeva opportuna una verifica della permanenza del rapporto fiduciario fra il governo stesso e la Camera dei deputati. Questa impostazione dei rapporti fra Senato, Camera e governo non venne mai messa in discussione, malgrado le ricorrenti tensioni fra Senato e governo che caratterizzano gran parte dell'età liberale. In effetti, la derivazione sostanzialmente governativa della camera alta, l'esistenza di una responsabilità politica aggiuntiva del governo nei confronti del re, il netto rifiuto, almeno fino all'età giolittiana, anche di ipotizzare la fiducia preventiva ai governi, tutti questi elementi concorsero a sdrammatizzare la negazione al Senato dell'istituto della sfiducia.

Il rapporto fra governo e camera alta fu, invece, molto contrastato sul fronte del potere legislativo, rispetto al quale, l'articolo 10 dello Statuto, ripetendo in questo l'antica tradizione britannica, poneva un limite alla competenza del Senato, stabilendo che le leggi di imposizione dei tributi, di approvazione dei bilanci e dei consuntivi dovessero essere presentate e discusse prima dalla Camera dei deputati. A questo proposito, si posero subito, a partire dalla discussione sul regolamento del Senato del 1848, due distinti problemi. Il primo riguardò l'estensione della categoria delle «leggi di finanza» e fu causato dal fermo rifiuto del Senato di accedere a un'interpretazione per la quale la Camera dovesse essere competente per prima su tutte le leggi che comunque, direttamente o indirettamente, portassero «solievo o aggravio» ai contribuenti, dato che, in effetti, un'interpretazione di questo genere avrebbe significato escludere il Senato dalla prima lettura di quasi tutte le proposte o i disegni di legge.

I contrasti furono, però, molto più profondi e persistenti a proposito del potere del Senato di emendare le leggi di finanza e quelle di bilancio. La tesi sostenuta da Cavour nel 1851, e destinata a costituire un importante precedente, fu che il potere del Senato di emendare le leggi di finanza fosse costituzionale nei limiti in cui «le modificazioni introdotte [non] alterino il principio della legge stessa, [non] le conferiscano un carattere diverso». I principi fondamentali della legge erano, insomma, secondo Cavour, il limite della competenza del Senato. La camera alta non accettò mai, tuttavia, l'impostazione di Cavour, cosicché il conflitto fra Camera e Senato rimase, in questa materia, costante e fu risolto, a partire dall'unità, in modo più pragmatico: qualche volta con l'accettazione da parte dei deputati di alcuni emendamenti del Senato; più spesso con la rinuncia del Senato a protrarre la propria opposizione dopo una seconda approvazione del testo originario da parte della Camera dei deputati.

Questo modo di risoluzione dei conflitti, che evitava di affrontare il problema di principio della competenza del Senato, non poteva funzionare però in presenza di dissensi politici profondi sul merito delle leggi. Co-

si, durante il primo governo Depretis, il conflitto fra Camera e Senato riespose a proposito della discussione che aboliva la tassa sul macinato (Mancini-Galeotti 1887, pp. 328 sgg.). Anche questa volta il governo tentò, anche se con finezza minore di quella di Cavour, di riaffermare la limitazione dei poteri del Senato in base al «criterio politico» di interpretazione dello Statuto. La stessa Camera, però, apparve riluttante ad accettare una lettura così poco motivata dell'articolo 10 dello Statuto. In conseguenza, Depretis, che pure aveva posto la questione di fiducia su questa interpretazione del conflitto, fu clamorosamente sconfessato dalla Camera e si dimise. I due successivi governi Cairoli non riuscirono a trovare un punto di intesa fra le camere: e, dunque, lo scioglimento anticipato della XIII legislatura ebbe alla base un conflitto fra le camere che, al di là del merito, pur rilevante, dell'abolizione della «tassa iniqua», finiva per investire le competenze costituzionali del Senato. La maggioranza degli elettori, dando torto al Senato, indusse quest'ultimo, «usando con patriottismo del suo diritto costituzionale [...] ad inchinarsi davanti alla volontà della Nazione» (così come si espresse il relatore, il senatore Saracco): e, dunque, la legge venne infine approvata nella formulazione originariamente voluta dalla Camera.

Il conflitto era stato, però, questa volta estremamente grave e aveva finito per porre con evidenza, e di fronte alla stessa opinione pubblica, un problema sorto in realtà già all'indomani della concessione dello Statuto: quello, se non del bicameralismo, del sistema di composizione e del funzionamento del Senato (Lancioti 1993, p. 7).

L'affermazione, già in sede di prima attuazione dello Statuto, della responsabilità ministeriale anche per le nomine dei senatori, con una procedura che, partendo dal ministro degli Interni, prevedeva il concerto del presidente del Consiglio e la delibera del Consiglio dei ministri (cfr. Antonetti 1992, p. 93), non aveva, infatti, risolto il problema della legittimazione politica della camera alta. Quel sistema, se aveva evitato più clamorosi conflitti adeguando, di tanto in tanto, attraverso una pluralità di nomine governative (le cosiddette informate) la composizione politica del Senato a quella prevalente nella Camera, non aveva per questo rafforzato l'autorità del Senato, che era posta in questione proprio per l'originaria derivazione dei suoi membri dal potere esecutivo. Inoltre, la procedura di nomina dei senatori era, in generale, criticata sia per la scarsa rappresentatività delle ventuno categorie statutarie, sia (e più radicalmente) perché tale procedura sembrava in profonda contraddizione con i principi fondamentali del liberalismo in tema di rappresentanza politica.

Per questo, fin dall'epoca di Cavour si cominciò a discutere della riforma del Senato, non escludendo neppure la possibile elettività dei suoi membri. In generale, si può dire che ciò che non venne messo in questione fu il principio bicamerale, ritenendosi «i vantaggi della bipartizione

[...] preziosissimi», sia perché un duplice esame «da due punti di vista nettamente diversi» avrebbe assicurato maggiore ponderazione delle decisioni, sia perché il «duplice consenso» avrebbe dato maggiori possibilità di intervento all'opinione pubblica, e infine perché il doppio intervento, pur rallentando il procedimento legislativo, avrebbe agito da filtro contro «i bisogni immaturi o fittizi» (Racioppi-Brunelli 1909, III, p. 206). Sono, questi, giudizi importanti perché molti di essi sarebbero riapparsi all'assemblea costituente al momento di discutere dell'opportunità della soluzione monocamerale.

Dato questo punto di partenza, si comprende come tutte le discussioni e le proposte di riforma del Senato si siano concentrate essenzialmente sulle modalità di elezione dei suoi membri, senza affrontare il problema delle cause dell'accertata scarsa produttività del Senato: segnando, anche in questo, un precedente per le future discussioni alla costituente. In generale, si può dire che dalla relazione di Cambray-Digny del 1887 alle più complesse proposte della commissione presieduta da Giorgio Arcoleano nel 1910, le proposte di riforma si mossero rispettando, come rilevò lo stesso Arcoleano, i principi fondamentali statuari sul Senato: l'inalterabilità dei membri e la scelta all'interno di categorie predeterminate.

Riaffermati questi principi, la relazione Arcoleano tentava, però, di far compiere alla riforma del Senato un non fittizio passo in avanti. Il problema fondamentale sembrava, infatti, quello di ridare dignità a un organo svilito non soltanto dalla crescente quantità di nomine (il solo Giolitti nominò 266 senatori fra il 1903 e il 1914) ma soprattutto dai criteri usati per esse: dalle nomine «premio» per i prefetti e gli ex deputati amici, alle nomine dei candidati avversari, compiute per togliere di mezzo pericolosi concorrenti. Il problema sembrava ad Arcoleano quello di «fare del Senato una rappresentanza delle forze sociali, dei grandi interessi economici, delle funzioni statali, civili, culturali» (Lancioti 1993, p. 260). Per questo, la commissione da lui presieduta immaginò di ricondurre le categorie statutarie a tre grandi raggruppamenti: il primo, di «esclusiva nomina regia» ma, in realtà, del governo) comprendente le «alte funzioni [pubbliche], le rappresentanze locali, le pubbliche benemeritenze»; il secondo, destinato a un «elettorato speciale per l'alta cultura» (università, accademie, istituti e consigli superiori); il terzo, riservato a una rappresentanza diretta delle «forze vive» del paese, rappresentate oltre che dagli ex deputati, dai più qualificati esponenti dell'industria, dell'agricoltura, del commercio.

Il punto di partenza della riforma sembra stare nella constatazione che «la prevalenza nel corpo elettorale della Camera dei deputati [delle] classi più numerose, [della] minuta borghesia, [degli] interessi molteplici [costringe] il ministero, quale organo della maggioranza, [...] ad anteporre non di rado ai grandi ideali dello Stato provvedimenti atti a distribuire il benessere alle varie classi, federazioni, partiti e regioni». Di fronte a

questa situazione, un Senato espressione delle alte funzioni dello Stato, della cultura, dell'aristocrazia del lavoro e del capitale, avrebbe rappresentato «un efficace temperamento», che avrebbe giovato al governo e alla stessa «assemblea popolare, non sempre libera di fronte alle pressioni di grandi masse, di larghi comizi, di cozzanti interessi di gruppi o regioni». La Camera avrebbe avuto, in altre parole, come «centro di gravità» i partiti, mentre il Senato avrebbe avuto come centro di gravità lo Stato (cfr. Arcoleo 1935, pp. 440 sgg., in particolare pp. 484-5). La proposta di riforma non ebbe seguito; e abbiamo d'altra parte indicato sopra i motivi più generali per i quali le più limitate riforme parlamentari o del governo erano state realizzate attraverso decreti governativi o con riforme del regolamento della camera, senza toccare la struttura statutaria. Dunque, per le stesse ragioni, si rendeva impossibile una riforma costituzionale del Senato.

Tuttavia, anche se quella riforma non fu realizzata, molte delle suggestioni in essa contenute erano destinate ad avere lunga vita e a riproporsi nei più diversi contesti: da quello della riforma corporativa del fascismo, anch'essa presentata, nella sua prima fase, come equilibrio fra rappresentanza politica e rappresentanza-conciliazione degli interessi di tutte le forze vive del lavoro e del capitale, fino alle proposte di alcuni qualificati esponenti cattolici alla costituente in tema di nuovo bicameralismo. Anche qui, insomma, si può rilevare un'insospettata continuità nella storia politica italiana.

II. Le riforme costituzionali del regime fascista

1. *Marcia su Roma e «rispetto dello Statuto».*

Dal 1848 all'avvento del fascismo, la forma di governo dell'età liberale aveva, dunque, dimostrato insieme grande flessibilità e grande rigidità. La flessibilità era, in sostanza, consistita nel fatto che convenzioni, consuetudini e fonti del diritto «minori» (cioè subordinate allo Statuto) avevano integrato la costituzione vigente fino al limite della sua modifica (così come era accaduto per la fiducia parlamentare e il governo di gabinetto). La rigidità si era, invece, manifestata nel fatto che, pur essendo lo Statuto costituzione flessibile, quindi facilmente modificabile attraverso leggi ordinarie, in realtà una sorta di tacita convenzione aveva escluso che avvenissero, per ciò che riguardava la forma di governo, formali modificazioni dello Statuto. Il risultato era stato l'ambiguità del sistema parlamentare dell'epoca: interpretato a volte in senso sostanzialmente vicino al governo

di gabinetto, altre volte in un senso più vicino al governo di cancellierato o, addirittura, alla monarchia costituzionale.

Toccò a Giovanni Giolitti, con il suo quinto ministero nel 1920, scontrarsi, per ultimo, con l'impossibilità dell'autoriforma del regime liberale. Il programma del governo, che aveva alla base la modifica degli articoli 5 e 9 dello Statuto (per limitare sia la prerogativa regia nella politica estera, sia il potere dei governi di disporre del parlamento) e una drastica limitazione dei decreti legge, voleva indicare nella piena realizzazione della forma di governo parlamentare l'unica alternativa al crollo del sistema. Invece, «il parlamento non comprese il piano giolittiano di un rilancio istituzionale, la Corona non accettò il ridimensionamento delle sue attribuzioni» (così Ghisalberti 1974, p. 338) e i due successivi governi Bonomi e Facta non poterono far altro che consegnare l'Italia al governo di Mussolini.

Secondo gli storici del fascismo, Mussolini sarebbe «salito al governo con atto rivoluzionario», in seguito alla marcia su Roma del 28 ottobre 1922 (Volpe 1932, p. 867). Seguendo un celebre giudizio di Gobetti, molti storici e giuristi antifascisti hanno invece corretto l'apologetica affermazione di Volpe, ritenendo che nella crisi del governo Facta e nell'incarico a Mussolini si fosse manifestata una rottura della legalità statutaria anche da parte della monarchia: così da dover parlare di «colpo di Stato monarchico-fascista» (Barile 1964, p. 31).

Opinioni più recenti hanno d'altro canto sottolineato che gli avvenimenti dell'ottobre del 1922 si svolsero nel rispetto, anche se apparente, delle «forme costituzionali» e non dettero luogo immediatamente alla fine della forma parlamentare di governo (cfr., nel primo senso, Ghisalberti 1974, p. 342; nel secondo, Paladin 1967, p. 889). In realtà, i comportamenti della Corona e del partito fascista appaiono, se considerati secondo i parametri della forma di governo parlamentare, del tutto illegittimi. Non legale fu il rifiuto del re di firmare il decreto di stato d'assedio deliberato dal governo Facta per bloccare la sedizione armata delle squadre fasciste. Non legale fu l'attribuzione dell'incarico per la formazione del nuovo governo a Mussolini, leader di un partito di «minoranza assoluta in parlamento» (Barile 1964, p. 31). Tuttavia, il giudizio può cambiare se si ritiene, seguendo la tesi proposta in questo scritto, che la forma di governo parlamentare si fosse, in realtà, realizzata in Italia in una variante di tipo monarchico che aveva anche nel passato consentito alla Corona un'assunzione diretta di responsabilità di governo. Si tenga presente che appena sette anni prima il re aveva affidato l'incarico di governo a un altro esponente della minoranza, Salandra; che quel governo si era impegnato alla guerra contro la sicura volontà della maggioranza parlamentare; che la piazza, organizzata dal governo, aveva anche allora giocato un ruolo di primo piano rispetto alle decisioni delle camere. Se ne dovrà concludere che il modello parlamentare era stato, come troppo tardivamente aveva compreso Giolitti, un modello