

CFI 050 55 12

BIBLIOTECA F. PATETTA
119
A
4
UNIVERSITÀ DI TORINO

L'istituzione parlamentare nel XIX secolo.
Una prospettiva comparata

Die parlamentarische Institution
im 19. Jahrhundert.
Eine Perspektive im Vergleich

a cura di/hrsg. von
Anna Gianna Manca - Wilhelm Braunerder



Società editrice il Mulino
Bologna



Duncker & Humblot
Berlin

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet: <http://www.mulino.it>

Istituto storico italo-germanico in Trento

L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata /
Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im
Vergleich

Trento, 22-24 ottobre 1998

L'ISTITUZIONE

parlamentare nel XIX secolo : una prospettiva comparata = Die parlamentarische
Institution im 19. Jahrhundert : eine Perspektive im Vergleich / a cura di = hrsg. von Anna Gianna
Manca, Wilhelm Brauner. - Bologna : Il mulino ; Berlin : Duncker & Humblot, 2000. - 449 p. :
tab. ; 24 cm. - (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Contributi = Jahrbuch des
italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient. Beiträge ; 10)

Atti del convegno tenuto a Trento nei giorni 22-24 ottobre 1998. - Nell'occh. : Istituto trentino
di cultura.

ISBN 88-15-07752-9 ; ISBN 3-428-10266-5

1. Parlamentarismo - Europa - Sec. XIX - Congressi - Trento - 1998 2. Costituzionalismo -
Europa - Sec. XIX - Congressi - Trento - 1998 I. Manca, Anna Gianna II. Brauner, Wilhelm
328.4

Scheda a cura della Biblioteca ITC-isig

Composizione e impaginazione a cura dell'Ufficio Editoria ITC.

ISBN 88-15-07752-9

ISBN 3-428-10266-5

Copyright © 2000 by Società editrice il Mulino - Bologna. In Kommission bei Duncker & Hum-
blot - Berlin. È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la
fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

Vorwort

Kein Parlament gleicht dem anderen, so ist man versucht zu resümieren, verfolgt man die Einzelergebnisse historischer Parlamentsforschung. Was auf den ersten Blick ähnlich oder gar identisch erscheinen mag, tritt auseinander, besteht man den Stellenwert eines konkreten Parlaments im politischen System. Anders ist seine Rolle in der parlamentarischen als in der konstitutionellen Monarchie, hier wieder dann sehr unterschiedlich, wenn sie in Wahrheit ein neuständisches System nur übertüncht. In jedem dieser Fälle zeigt sich die spezifische Stellung des Parlaments besonders im Vergleich mit der exekutiven Gewalt, der Bürokratie. Gibt das Parlament durch seine Gesetzgebung tatsächlich der Verwaltung Rahmen und Richtlinien für ihre Tätigkeit vor oder bestimmt diese durch die von ihr erarbeiteten Gesetzesvorlagen jene selbst, die das Parlament bloß absegnet und nur ausnahmsweise ablehnt? Liegt vielleicht die Bedeutung eines Parlaments oft mehr in seiner zweiten Funktion, nämlich der Kontrolle der Regierung?

Das Parlament kann zufolge unterschiedlicher Wahlen eine Volksvertretung, bloß eine Interessenvertretung oder, besonders im Zweikammersystem, eine Mischform sein. Aber auch Volksvertretung ist nicht gleich Volksvertretung: Wer besorgt die Aufstellung der Kandidaten, welchen Berufsgruppen entstammen die Abgeordneten? Quer durch alle Klassifizierung geht wieder die Frage, wem gegenüber das Parlament Vertretungsmacht ausübt, allumfassend oder bloß gegenüber dem Monarchen mit seiner Regierung? Wenn es auch das Volk in umfassender Weise repräsentiert wie in der Schweiz und in ihren Kantonen, so tritt doch auch hier eine Beschränkung auf, nämlich durch den Souverän, das Volk selbst mit den Mitteln der direkten Demokratie.

Viele der hier als Fragen angerissenen Probleme versucht der vorliegende Band zu beantworten. Eine derartige historische Parlamentsforschung, wie sie in den letzten Jahren ganz allgemein zugenommen hat, bringt keinesfalls Erträge nur *l'art pour l'art*, sondern erweist sich als Laboratorium auch für den gegenwärtigen Parlamentarismus mit seinen Grundfragen nach der Stellung des Parlaments im jeweiligen politischen System, nach seiner Rolle speziell in der Gesetzgebung, nach dem Verhältnis zur Regierung, nach dem Umfang seiner Repräsentationsfähigkeit und vieles mehr.

Wilhelm Brauner



Sommario/Inhalt

Introduzione, di <i>Anna Gianna Manca</i>	p. 9
PARTE I: L'ISTITUZIONE PARLAMENTARE TRA COSTITUZIONE FORMALE E MATERIALE	
Konstitutionalisierung und Parlamentarisierung in Österreich 1848 bis 1918, von <i>Wilhelm Brauneder</i>	49
Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario, di <i>Stefano Merlini</i>	79
Cortes y proceso político en los orígenes de la España constitucional (1810-1868). De la Monarquía «asamblearia» gaditana a la Monarquía «constitucional» liberal-moderada, por <i>Juan Ignacio Marcuello Benedicto</i>	95
La «Chambre Introuvable» e i principi del regime parlamentare (agosto 1815 - settembre 1816), di <i>Maria Sofia Corciulo</i>	119
Parlamentarismus in den deutschen Staaten bis 1870, von <i>Hartwig Brandt</i>	139
Una «mobile complessità»: l'istituzione parlamentare, la democrazia rappresentativa e i «diritti popolari» nella Svizzera post-quarantottesca, di <i>Luigi Lacché</i>	149
Le Parlement, organe de contrôle du gouvernement dans la France de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, par <i>Alain Laquièze</i>	175
Die Deutschliberalen Altösterreichs als Verfassungsbewegung 1848-1914, von <i>Lothar Höbelt</i>	193
Das Deutsche Reich 1871-1918: «Konstitutionalismus» statt «Parlamentarismus», von <i>Hans Boldt</i>	223
Le leggi elettorali e la loro incidenza sulla Camera dei deputati. Un'analisi della ricaduta delle riforme del 1882, 1912 e 1919, di <i>Maria Serena Piretti</i>	237
Neabsolutismus und Pseudokonstitutionalismus in Gesamt- tirol, von <i>Rudolf Palme</i>	267

PARTE II: IL PARLAMENTO IN RAPPORTO CON L'AMMINISTRAZIONE

Il Parlamento e le leggi sugli organici delle amministrazioni dello Stato, di *Giovanna Tosatti*

p. 287

Justiz und Parlament. Kurhessische Juristen als Abgeordnete, von *Frank Theisen*

299

Organizzazione della pubblica amministrazione e legge di bilancio. Facoltà dell'esecutivo, sindacato parlamentare e organi di controllo, di *Marina Giannetto*

335

I burocrati nel Senato regio, di *Antonella Meniconi*

361

I funzionari-deputati tra Parlamento e amministrazione in una prospettiva comparata, di *Anna Gianna Manca*

391

Il ruolo dell'amministrazione nel circuito legislativo, di *Franco Soddù*

431

Introduzione

di *Anna Gianna Manca*

I.

Il convegno internazionale di cui qui si pubblicano gli atti rientra nell'ambito dell'attività seminariale e di ricerca promossa del Centro per gli studi storici italo-germanici (ITC-isig) in Trento all'interno del progetto «Il costituzionalismo europeo ottocentesco. Modelli e codificazioni tra Italia, Germania ed Austria». Spendere qualche parola sugli intenti sottesi all'avvio di questo progetto, partito sotto la responsabilità di Pierangelo Schiera, ed ora, già da qualche anno, sotto la responsabilità di chi scrive, può certo contribuire a chiarire il contesto in cui è maturata la convinzione della necessità di focalizzare l'attenzione sull'istituzione parlamentare.

Dal 1995, da quando cioè si riunirono per la prima volta a Trento circa quaranta degli studiosi che avevano aderito alla costituzione del «Gruppo di lavoro Isig sul costituzionalismo europeo ottocentesco»¹, il primo obiettivo da perseguire venne individuato nella «ricostruzione della mappa dell'eclettismo costituzionale nel XVIII e XIX secolo», come si può leggere nelle «Proposte di linee di ricerca», il programma scientifico sotteso all'avvio dell'iniziativa.

A spingere in questa direzione era stata anzitutto la convinzione che tra i fattori che cooperarono e congiurarono nel mettere in moto i processi di costituzionalizzazione degli Stati cetual-assolutistici o tardo-assolutistici dell'Europa di antico regime (crisi di legittimazione politico-istituzionale dello Stato assoluto, crisi finanziaria del medesimo particolarmente dopo le guerre di liberazione dai francesi, crisi di integrazione territoriale degli Stati ridefiniti nei loro confini dal Congresso di Vienna, crisi del vecchio ordine socio-economico fondato sui privilegi cetuali e ascesa della borghesia come classe in lotta per una ridefinizione dell'organizzazione socia-

¹ Per un resoconto dettagliato dell'incontro di studio si rinvia a A.G. MANCA, *Il gruppo di ricerca ISIG sul costituzionalismo europeo ottocentesco*, in «Storia, amministrazione, costituzione. Annale dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica», 5, 1997, pp. 329-335.

den Nationalitäten beziehungsweise diese in verschiedene weltanschauliche Richtungen. Nach der Reichsratswahl im Jahre 1911 gab es 36 Klubs, die zum Teil mehrere Parteien umfaßten! Einen direkten Einfluß auf die Zusammensetzung des Ministerrats konnte das Parlament auf diese Weise nicht erreichen, dieser jedoch nicht unschwer seine Toleranz durch eine Parlamentsmehrheit. Bestenfalls erzielte das Parlament einen Einfluß auf, nicht aber einen solchen durch die Regierung! Zu einer Parlamentarisierung zufolge einer parlamentarischen Praxis wie im Königreich Italien kam es daher in Österreich/Cisleithanien aus allen diesen Gründen nicht.

VII. ZUSAMMENFASSUNG

In allen drei Perioden der Verfassungsentwicklung in Österreich/Cisleithanien von 1848 bis 1918 ist eine starke, zum Teil sogar überaus starke Dominanz der Exekutive zufolge ihrer Unabhängigkeit gegenüber dem Parlament festzustellen. Die reale Regierungsgewalt des Kaisers leistete sogar hinhaltenden, wenngleich letztlich erfolglosen Widerstand selbst gegen eine Konstitutionalisierung. Als die konstitutionelle Monarchie 1867 wieder, und zwar auf Dauer eingeführt wurde, war sie mit den Relikten aus der Zeit der neuständischen Monarchie behaftet: Dazu zählte das Zweikammern-System, vorerst die fehlende und lange Zeit hindurch die nur sehr beschränkte Wahl zum Abgeordnetenhaus, vor allem das Notverordnungsrecht mit besonders seiner verfassungswidrigen Anwendung.

Eine parlamentarische Praxis analog etwa zur Entwicklung im Königreich Italien verhinderte die Parteienzersplitterung im Abgeordnetenhaus, die höchstens eine Toleranz des Ministerrats, aber keine Einigung auf die Bildung eines solchen erlaubte. Eine Parlamentarisierung im formellen Wege konnte durch die Dominanz der Exekutive, vor allem das Vetorecht des Kaisers wie auch den Widerstand der Minister nicht eintreten. Anders als im deutschen Kaiserreich noch im Oktober 1918 vollzog Österreich nicht den Wandel zur Regierungsform der parlamentarischen Monarchie. Die in Österreich Mitte Oktober 1918 vom Kaiser proklamierte Verfassungsreform hätte mit einer Umwandlung Cisleithaniens in einen Bundesstaat die Staats-, nicht aber die Regierungsform betroffen.

MÜLLER, *Der Fortschrittclub im Abgeordnetenhaus des österreichischen Reichsrates 1873-1910*, Wien u.a. 1972; L. HÖBELT, *Kornblume und Kaiseradler*.

Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario

di Stefano Merlini

I.

Le vicende del Parlamento italiano durante la vigenza dello Statuto albertino risultano meglio comprensibili se si tengono presenti i caratteri propri dello Statuto e le modalità con le quali fu costituito il primo Parlamento subalpino, dopo l'elezione della Camera dei deputati del 17 aprile 1848.

Lo Statuto, anzitutto, era ben lontano dal disegnare una forma di governo fondata sulla centralità del Parlamento. Le discussioni che si ebbero nel 'Consiglio di Conferenza' prima della concessione dello Statuto, dimostrano come le opinioni più liberali della classe dirigente piemontese, rappresentate in Consiglio dal conte Borelli, ministro degli Interni e più autorevole fra i ministri, fossero ancorate ad un costituzionalismo che vedeva nella Costituzione francese del 1830 il massimo della possibile 'evoluzione' di quell'unica forma di governo ragionevolmente possibile: la monarchia costituzionale. Cesare Balbo e Pellegrino Rossi erano stati in Italia, come ci ha ricordato Carlo Ghisalberti, i due più influenti teorici di una trasformazione dello stato dal modello della monarchia pura al modello teorizzato in Francia da Benjamin Constant ed in Inghilterra da Henry Brougham: la forma di governo 'mista', nella quale il principio monarchico, quello aristocratico e quello democratico-rappresentativo potevano convivere, fondendo insieme le reciproche virtù (F. Luciani).

La lettura liberale-moderata della carta costituzionale francese del 1830 fu, dunque, quella che, alla fine, fu recepita nello Statuto. Tuttavia, quella interpretazione 'aperta', se non avanzata, della monarchia costituzionale, si fondava su alcune palesi contraddizioni interne alla forma di governo realizzatasi con lo Statuto, e quelle contraddizioni si sarebbero aggravate progressivamente nel tempo, fino a dar luogo a due interpretazioni dello Statuto radicalmente divergenti.

Il testo, formalmente riveduto dall'autore, mantiene la sua natura orale.

Da un lato, infatti, lo Statuto albertino aveva recepito con piena coscienza e lucidità alcuni passi in avanti della Costituzione orleanista: il temperamento, anzitutto, del principio aristocratico, dato che il Senato, anche se non elettivo, avrebbe dovuto riflettere, in base alle 21 categorie di eleggibili di cui all'art. 33, non tanto la nobiltà di sangue, quanto l'aristocrazia degli alti funzionari dello Stato e delle più elevate categorie della società. Di più, il potere legislativo, affidato alle due camere, non soffriva più di quelle gravi limitazioni, relative all'iniziativa delle leggi, che erano proprie della Carta francese del 1814, poiché l'art. 10 dello Statuto attribuiva «la proposizione delle leggi» non solo al re ma anche a ciascuna delle camere.

È vero, però, che, in quanto appartenente al *genus* delle monarchie costituzionali, lo Statuto albertino non prevedeva quel principio di rigorosa separazione dei poteri che era stato, non a caso, coerentemente sviluppato nella forma di governo americana, nella quale il Presidente non era, per la prima volta nella storia, un «capo dello Stato» in senso proprio (G.U. Rescigno). Attraverso il potere di proporre le leggi e di sanzionarle, il re partecipava, invece, nella forma di governo statutaria, all'esercizio del potere legislativo, come sottolinearono, poi, senza eccezioni quasi tutti i costituzionalisti del secolo scorso. Inoltre, l'art. 9 dello Statuto attribuiva al re non solo il potere di legittimare l'esercizio del potere legislativo («... il re convoca in ogni anno le due camere e può prorogarne le sessioni ...»), ma anche quello di sospenderlo attraverso il potere di scioglimento della Camera dei deputati.

Di più, la separazione dei poteri era solo embrionale anche rispetto al potere giudiziario: definito, non a caso, «ordine», e non potere, e destinato ad «amministrare» una giustizia che «emanava» dallo stesso sovrano.

Inoltre, dalle norme che lo Statuto dedicava all'organizzazione delle camere emergeva, con sufficiente chiarezza, la recezione estremamente limitata con la quale la Costituzione albertina aveva accolto le sollecitazioni liberali-moderate di Balbo e Rossi, che erano sì favorevoli ad una forma di governo monarchico-costituzionale, ma a condizione: che questa si coniugasse allo sviluppo del principio rappresentativo.

Nello Statuto il principio rappresentativo era, è vero, riconosciuto ed anzi costituzionalmente legittimato, ma ciò avveniva in un ambito che era quello limitato all'ordinamento interno del Parlamento attraverso le norme che tutelavano direttamente le camere in quanto organi politici.

Così, l'art. 60 attribuiva ad ognuna delle due camere la competenza a giudicare i titoli di ammissione dei propri membri. Potere di grande rilievo, si può notare, in un sistema che non garantiva una vera indipendenza

del potere giudiziario. Ancora, l'art. 51 riconosceva la natura sovrana, e perciò insindacabile del procedimento di formazione della volontà parlamentare, con la norma per la quale i senatori ed i deputati non erano sindacabili per i voti dati e per le opinioni espresse nelle camere.

A questo proposito, si deve invece sottolineare la limitatezza dell'altra tradizionale garanzia parlamentare: quella relativa all'immunità dei deputati. Qui, il principio aristocratico risultava posto in una posizione di assoluto privilegio rispetto a quello rappresentativo. Mentre i senatori non potevano venire arrestati, fuori del caso di flagrante delitto, se non in forza di un ordine del Senato, che era il solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri (art. 37 dello Statuto), i deputati invece, risultavano soggetti alla giurisdizione ordinaria con la sola garanzia del consenso necessario della camera in ordine alle limitazioni della loro libertà personale, ma solo nel tempo della sessione. È noto, del resto, che proprio quest'ultima, insufficiente, forma di tutela costituirà un serio problema nello sviluppo dell'esperienza statutaria.

Ancora, strettamente attinenti alla misura con la quale lo Statuto accoglieva e sviluppava il principio della democrazia rappresentativa erano altre due norme. La prima (art. 41) stabiliva che i deputati, rappresentando la nazione in generale e non i loro collegi elettorali, non potevano essere oggetto di nessun mandato imperativo; principio, quest'ultimo, accolto in tutte le costituzioni liberali, anche successive allo Statuto, ma che assumeva, in quella carta, un significato del tutto particolare per la voluta assenza di norme volte a tutelare la libertà di associazione in generale e, in particolare, la libertà di associazione in partiti politici. L'assenza di partiti ed il divieto del mandato imperativo non erano, però, indicativi della volontà di attribuire ai singoli deputati una quota frazionaria della sovranità. Questa sembrava essere, invece, propria delle singole camere, dato che (come riconosce, oggi, l'art. 71 della Costituzione) neppure l'iniziativa legislativa spettava ai singoli membri del Parlamento essendo attribuita dall'art. 10, oltretutto al re, a «ciascuna delle camere». In questo quadro, la stessa norma che imponeva la prevalenza dello scrutinio segreto «per la votazione del complesso di una legge ...» (art. 63), era, evidentemente, posta, più che a tutela della libertà di coscienza dei singoli parlamentari, ad impedire qualsiasi forma di responsabilità politica di essi di fronte ai propri elettori.

Lo Statuto accoglieva, dunque, il principio della rappresentanza politica, ma esercitava anche un fortissimo condizionamento della stessa al fine di evitare qualsiasi forma di stabile aggregazione degli interessi rappresentati dai parlamentari. In altri termini, lo Statuto, nel momento in cui riconosceva la rappresentanza politica, cercava di «funzionalizzarla», condizio-

nandola al necessario perseguimento, da parte dei parlamentari, del solo interesse generale della nazione. Come suggeriva, del resto, letteralmente, il già citato art. 41.

In base a questa impostazione, dunque, la volontà del Parlamento, in quanto potere dello Stato, non poteva mai identificarsi né con la volontà di una parte delle camere, né con gli interessi di una frazione o di una parte delle stesse: così come non poteva identificarsi con gli interessi di una frazione o di una parte della società, neppure se questa parte, elevata politicamente a partito, si identificasse con la maggioranza parlamentare.

Questa idea limitata della rappresentanza politica non appariva, d'altra parte, smentita dall'art. 54 dello Statuto, per il quale le deliberazioni delle due camere dovevano essere prese «... alla maggioranza dei voti». In base a quanto ho detto sopra, nella concezione statutaria il principio di maggioranza finiva per essere una norma di mera procedura, che doveva essere applicata alle singole decisioni, ma che escludeva qualsiasi riconoscimento, o favore, per la permanenza, o per la stabilità, di una maggioranza parlamentare. L'ostilità dello Statuto alla formazione di maggioranze parlamentari omogenee e stabili emergeva, d'altra parte, anche da ulteriori norme, quali il già ricordato art. 63, che, prescrivendo lo scrutinio segreto per la votazione finale di una legge, favoriva non soltanto la già osservata irresponsabilità dei deputati di fronte ai loro elettori, ma anche l'irresponsabilità degli stessi nei confronti di una maggioranza, o minoranza, parlamentare comunque conformata.

È del tutto evidente che questo disegno era ad un tempo arretrato ed astratto perché si poneva irrimediabilmente in contrasto con la prevista elettività dei deputati di una delle due camere, deputati «... scelti dai collegi elettorali, conformemente alla legge ...» (art. 39 dello Statuto). Infatti il rapporto fra il deputato eletto ed i suoi elettori all'interno di un singolo collegio non poteva che incoraggiare, come ha dimostrato Romagnoli, processi di unificazione territoriale e sociale, tali da portare ad una «emancipazione del politico» dalle vecchie pratiche precedenti (R. Romagnoli). Dall'entrata in vigore dello Statuto fu, di conseguenza, inevitabile che la rappresentanza politica fosse interpretata, da subito, da parte dei deputati, come rappresentanza di interessi «particolari», che divenivano politica attraverso quel processo di valutazione «di parte» dell'interesse generale della nazione, che condurrà, progressivamente, alla nascita dei partiti politici; in altri termini di interessi che potevano qualificarsi come «politici» proprio in quanto essi erano ritenuti coincidenti con l'interesse

nazionale e ciò attraverso quella particolare valutazione di quest'ultimo che era data da un singolo deputato in unione ed in rapporto con altri parlamentari ugualmente orientati.

II.

Questo modo di intendere la rappresentanza nelle camere elettive si era già consolidato in Francia ed in Gran Bretagna nel decennio precedente alla concessione dello Statuto albertino. In questi due paesi, anzi, la maggioranza parlamentare aveva acquisito, già alla fine degli anni Trenta, un'autonomia costituzionale propria. Al dato puramente politico della tendenza della maggioranza parlamentare ad aggregarsi e a divenire stabile, aveva corrisposto, infatti, la nascita di un dato costituzionale: il costituirsi di governi che erano politicamente omogenei perché il Governo, o *cabinet* che dir si voglia, era considerato «... a committee of the legislative body, selected to be the executive body ...» (W. Bagehot). La derivazione dell'esecutivo dal potere legislativo, la sua indispensabile omogeneità politica, la sua necessaria responsabilità politica di fronte alla camera elettiva, erano divenuti caratteri necessari di ogni costituzione liberale realmente fondata sul principio rappresentativo. Dunque, e singolarmente, questi principi avevano finito per divenire in gran parte vigenti anche nella Costituzione di Luigi Filippo, benché essa appartenesse al *genus* delle monarchie costituzionali, come fu osservato da Pellegrino Rossi.

Nella storia costituzionale italiana, invece, questo libero dispiegarsi del principio della rappresentanza politica fu reso oltremodo difficile non soltanto dalla presenza di quelle norme costituzionali che ho appena ricordato e che apparivano volte a limitarlo e ad impedirlo, ma anche dall'ingombrante presenza di una «prerogativa regia» l'interpretazione della quale sembrò seguire un percorso quasi inverso a quello seguito in Gran Bretagna ed in parte anche in Francia. Mentre in quei paesi la consuetudine aveva operato come norma di interpretazione delle prerogative costituzionali della Corona, riducendole ed adeguandole alla nascente forma di governo parlamentare, in Piemonte, prima, ed in Italia, poi, i poteri di prerogativa del re furono, invece, considerati sempre sostanzialmente in vigore, anche se essi furono raramente utilizzati in positivo e furono ritenuti vigenti, dalla Corona, come veri e propri «poteri di riserva», l'uso dei quali era considerato legittimo solo in situazioni eccezionali.

Tuttavia, malgrado il ricorso non frequente alla utilizzazione dei poteri di prerogativa, la presenza incombente di tali poteri conformò la forma di

governo statutaria in una direzione del tutto peculiare rispetto alle forme di governo di tipo parlamentare ad essa contemporanee ed il parlamentarismo statutario fu, da subito, contrassegnato da una sostanziale debolezza propria delle forme di espressione parlamentare della rappresentanza politica.

Come ho già accennato, i regolamenti parlamentari avrebbero dovuto essere la sede naturale nella quale le camere avrebbero potuto sviluppare autonomamente la propria concezione della rappresentanza politica: compito che si presentava ricco di potenzialità soprattutto, ed ovviamente, per la camera elettiva. Verso questa direzione spingeva infatti, come al solito, l'esempio dei paesi più avanzati nell'esperienza delle costituzioni liberali. È del tutto ovvio, dunque, che i regolamenti parlamentari francesi e britannici rappresentassero, sin dalle prime sedute del Parlamento subalpino, il modello al quale guardava la nuova Camera dei deputati.

Il consueto richiamo alle esperienze europee si presentava, però, assai problematico, anche nel più limitato terreno dei regolamenti parlamentari. In Inghilterra, l'esistenza di una costituzione fondata sulla consuetudine aveva condotto in maniera del tutto naturale a far sì che gli Standing Orders parlamentari divenissero la sede della maggior parte delle norme che fondavano la forma di governo parlamentare. Il rapporto fiduciario fra il Governo ed il Parlamento; la nascita dei gruppi parlamentari e la particolare disciplina di gruppo; il rapporto fra maggioranza e minoranza nella discussione parlamentare del discorso della Corona, sono tutti esempi dell'essenziale contributo del Parlamento alla concreta definizione di quella forma di governo che fu poi chiamata, e non a caso, il 'modello di Westminster'.

In Piemonte, invece, si era in presenza di una costituzione scritta, anche se flessibile, che, senz'altro breve e sommaria nella definizione dei diritti dei cittadini, risultava molto dettagliata nelle norme dedicate alle due camere. D'altra parte, la fragilità della nascente esperienza parlamentare non poteva neppure consentire, come in Francia, che si affermassero consuetudini anche *contra constitutionem*, le quali venivano legittimate comunque dalla forza e dal prestigio dell'istituzione parlamentare.

Le aspettative dei deputati piemontesi, riuniti per approvare il nuovo regolamento della camera l'8 maggio del 1848, non potevano, perciò, essere eccessive. In primo luogo, infatti, trattandosi della prima riunione della Camera, il regolamento era stato elaborato dal governo di Cesare Balbo, anche se come 'regolamento provvisorio', che doveva consentire da subito l'esercizio delle funzioni delle due camere. Ora, che il governo

Balbo fosse orientato in senso filo-parlamentare, in una misura probabilmente assai maggiore di quella propria dei *framers* dello Statuto, è cosa nota e, del resto, dimostrata dalla disponibilità enunciata da quel governo a dimettersi se avesse incontrato nei suoi rapporti futuri con il Parlamento l'ostilità di questo. È del tutto evidente, però, che da un governo di derivazione strettamente regia non ci si poteva attendere la formulazione di un regolamento che interpretasse in un senso estensivo, rispetto alle penetranti norme statutarie, sia il principio della rappresentanza politica sia quello dei poteri delle camere nella forma di governo dello Statuto. L'atteggiamento della parte più liberale della Camera dei deputati fu, perciò, quello di approvare il regolamento, ma di sottolinearne contemporaneamente la provvisorietà per la sua inadeguatezza rispetto a due prospettive di fondo.

Anzitutto, quel modello non corrispondeva affatto all'attesa di far evolvere la forma di governo dello Statuto in una direzione corrispondente al vero modello parlamentare: quello di Westminster.

In due suoi articoli pubblicati sul «Risorgimento» del 6 e del 10 maggio 1848, Cavour chiariva in quali parti il regolamento della camera avrebbe dovuto assomigliare «... all'esempio del Parlamento di Londra ...». Garanzie «inviolabili» per le minoranze; rispetto delle opinioni individuali dei deputati; arte di far concorrere tutti, «ciascuno nella sfera della sua specialità», ai lavori delle camere; affidamento agli elettori del potere di iniziativa contro le irregolarità dei procedimenti elettorali, sembravano a Cavour i punti che meglio qualificavano in un senso liberale gli *Standing Orders* britannici.

L'esempio del Parlamento di Londra era, però, richiamato soprattutto a proposito di un istituto regolamentare che Cavour considerava, ed a ragione, uno dei fondamentali stessi di una corretta forma di governo parlamentare. Si tratta della risposta al discorso della Corona. Il passaggio al Governo del potere di utilizzare questa forma di messaggio al Parlamento, aveva condotto sia la camera dei Comuni che quella dei Lords a ritenere indispensabile che, subito dopo il discorso, si aprisse un dibattito concenente l'indirizzo di risposta che un membro della maggioranza proponeva alle camere. Dato che nel modello di Westminster il rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento non conosceva, come non conosce oggi, il voto di fiducia preventivo, sembrava a Cavour assolutamente fondamentale che attraverso il dibattito parlamentare sul discorso della Corona si aprisse un confronto fra la maggioranza e l'opposizione che poteva portare o all'approvazione dell'indirizzo della maggioranza oppure a «provocare un voto di disapprovazione contro il governo».

Nel modello francese, invece, l'indirizzo di risposta al discorso della Corona era affidato ad una commissione parlamentare che era composta da membri sia della maggioranza sia dell'opposizione. Il documento elaborato dalla commissione non poteva essere, perciò, che di compromesso fra i due diversi indirizzi. Dunque, il dibattito parlamentare finiva per avere ad oggetto, come fu rilevato da Cavour, una «specie di lavoro accademico», dentro al quale non trasparivano con chiarezza né le posizioni del Governo, e della sua maggioranza, né quelle dell'opposizione.

Notevole è che Cavour si schierò con decisione per l'adozione del sistema inglese, proprio in quanto esso è ritenuto il solo idoneo a determinare una distinzione fra la maggioranza e l'opposizione basata sulla proposta (o sul rifiuto) di un chiaro programma politico-parlamentare.

La rappresentanza politica non poteva dunque fondarsi, in base a questa concezione di Cavour, che sulla formazione di stabili maggioranze: anzi, di maggioranze stabili in quanto capaci di trasformare nei singoli parlamentari la rappresentanza atomizzata in una rappresentanza che diveniva politica perché di maggioranza. L'interesse della nazione, come notavo poco sopra, non poteva, in definitiva, che coincidere con l'*idem sentire* della maggioranza parlamentare e del suo Governo.

Quest'ultima osservazione ci riporta al punto riguardante l'idoneità dello Statuto ad essere una Costituzione realmente liberale. Gli obiettivi indicati nei due articoli di Cavour, sopra richiamati, non apparivano, infatti, raggiungibili nella vigenza del regolamento parlamentare proposto dal governo Balbo, proprio in quanto quel regolamento consisteva nella pedissequa interpretazione ed esecuzione di quelle norme statutarie che riguardavano le camere e, prima ancora di queste, la stessa rappresentanza politica.

Sul punto dell'adeguatezza dello Statuto a consentire il raggiungimento di un sistema liberale, vale la pena di richiamare altre osservazioni dello stesso Cavour che sono contenute nel primo dei due articoli del «Risorgimento» dedicati al regolamento della camera. In questo scritto, il futuro Presidente del Consiglio auspicava che il regolamento parlamentare del 1848 rappresentasse l'ultima manifestazione di un potere costituente esercitato dal Governo. Riprendendo un suggerimento da lui già esposto su *Lo Statuto di Carlo Alberto e i partiti avanzati*, Cavour ribadiva che il primo e più importante compito che dovrà spettare al Parlamento sarà quello «se non di riformare lo Statuto ... di riformarne non pochi articoli ...».

Come è noto, quest'idea di Cavour di uno Statuto rigido nei confronti della Corona (che aveva perduto il potere costituente con la solenne dichiarazione di irrevocabilità della carta statutaria) e flessibile, invece, rispetto al Parlamento, non fu seguita da quel processo di graduale e consapevole adeguamento parlamentare dello Statuto albertino alle esigenze di uno stato liberale avanzato che era attesa nei primi mesi del 1848. La riforma dello Statuto fu bloccata, infatti, dalla contrapposizione fra due concezioni opposte ed inconciliabili. Le prime proponevano una graduale modifica della Costituzione, da realizzarsi attraverso una serie di emendamenti, secondo il modello fatto proprio dagli Stati Uniti a partire dal *Bill of Rights* del 1791. Le seconde proponevano, invece, l'approvazione di una Costituzione del tutto nuova attraverso la convocazione di un'Assemblea Costituente.

In questo contesto, la Corona si manifestò sempre ostile anche a marginali modifiche dello Statuto: consapevole che qualsiasi riforma dello stesso non avrebbe potuto non mettere in discussione i contenuti della prerogativa regia. Dall'altro lato, i settori politici più democratici avevano chiesto, fin dalla prima legislatura, la convocazione di un'Assemblea Costituente alla fine della guerra con l'Austria nella convinzione che l'ormai prossimo ampliamento territoriale del Piemonte avrebbe dovuto coincidere con una costituzione non *octroyé* e molto più avanzata dello Statuto. Come è noto, queste ultime richieste vennero, del tutto provvisoriamente, accolte, prima della disfatta di Novara, nell'articolo unico della legge dell'11 luglio 1848 n. 747.

Malgrado la sua brevissima vita legislativa, l'idea dell'Assemblea Costituente riaffiorò nel 1859-1861. In quel periodo, però, era ormai prevalsa l'idea, condivisa anche da Cavour, che nella complessa situazione politica che si era determinata con l'unificazione territoriale dell'intera Italia, le richieste di modifica dello Statuto fossero, peggio che inopportune, pericolose. Contro la necessità dell'Assemblea Costituente, infatti, fu sostenuto che l'onnipotenza parlamentare avrebbe consentito di introdurre con legge tutte quelle riforme, necessarie o anche solo opportune, che erano rese possibili dalla presenza di uno statuto flessibile. La formula dell'onnipotenza del Parlamento finì, tuttavia, per assumere nel 1859-1860, un significato conservatore: assai diverso da quella rivendicazione del potere costituente del Parlamento che era stata sostenuta da Cavour nel 1848.

Durante i sei anni cruciali dell'unificazione politico-amministrativa del nostro paese, il Parlamento intervenne, infatti, e fortemente, sui contenuti della «costituzione materiale» del Regno: prima, con la delegazione legislativa del 23 aprile 1859 (che era, in realtà, una legge di concessione al

Governo dei pieni poteri, in occasione della Seconda guerra di indipendenza); poi con la ben più organica legge del 20 marzo 1865 n. 2245 sull'unificazione amministrativa. I decreti legislativi delegati e la legge del 1865 toccarono, con il rifacimento dei codici, tutte le materie delle libertà statutarie e tutta l'organizzazione amministrativa del nuovo stato: dalla pubblica istruzione alla contabilità pubblica. Questo enorme lavoro legislativo, però, fu essenzialmente compiuto dal solo Governo ed avvenne 'a Statuto invariato': supponendo, cioè, non solo la perfetta corrispondenza fra il contenuto della nuova legislazione e lo Statuto, ma anche la capacità dello Statuto stesso a governare ancora, sulla base delle sue poche, imprezise e superate norme, un ordinamento giuridico e politico ormai profondamente diverso da quello vigente all'epoca di Carlo Alberto.

Da questa incapacità di adeguare la Costituzione vigente attraverso la strada dagli emendamenti, magari limitati ma espliciti, secondo il suggerimento primo di Cavour, derivarono una serie di conseguenze, più che negative, nefaste.

La 'flessibilità' dello Statuto fu interpretata, ad esempio, in due maniere diametralmente opposte, dando luogo alla nascita di istituzioni, o di istituti, comunque fragili. Ad esempio, e del tutto evidente che, anche attraverso il rapporto fiduciario che lo legava al Parlamento a partire dal dicastero di Balbo, il Governo aveva progressivamente acquisito il ruolo ed i caratteri di organo costituzionale, qualità questa che certamente non aveva nelle originarie previsioni dello Statuto le quali, dichiarando i ministri responsabili solo di fronte al re, integravano questi ultimi nella totalità del potere esecutivo, dichiarato, non a caso, «appartenente» al re e al solo re.

Il fatto è che questa fondamentale evoluzione si era compiuta, se non contro lo Statuto, in maniera del tutto indipendente dalle norme statutarie, che non prevedevano due degli organi fondamentali dei governi parlamentari: il Consiglio dei ministri ed il Presidente del Consiglio.

Fino al 1867, dunque, la definizione delle competenze del primo ministro e dell'organo collegiale del Governo rimase affidata alla prassi, così come alla prassi fu rimessa la procedura relativa alla formazione del Governo. Questa grave lacuna normativa fu giustificata con la considerazione che la struttura e le funzioni del Governo avrebbero ben potuto svilupparsi per via consuetudinaria anche in Italia (così come era accaduto in Inghilterra) con dei notevoli vantaggi che avrebbero riguardato sia l'adattamento progressivo delle norme al mutare delle situazioni sia la flessibilità delle stesse previsioni. Alla base di questo modo d'intendere lo sviluppo del governo

parlamentare stava la convinzione che il ruolo del primo ministro e quello del Consiglio dei ministri fossero di natura essenzialmente 'politica' e, quindi, poco suscettibili di essere definiti in via normativa.

Questo modo di intendere la flessibilità, o l'elasticità, dello Statuto, resse, però, soltanto durante il decennio di Cavour. Ed anche in quel periodo, non senza contrasti (trattato di Villafranca). Fu, tuttavia, dopo la morte di Cavour che Vittorio Emanuele II cercò di ridimensionare stabilmente quell'interpretazione della forma di governo parlamentare che si era affermata per via consuetudinaria, richiamando in vita il rapporto fiduciario fra la Corona ed il Governo che era rimasto nella lettera dello Statuto (revoca del primo governo Ricasoli nel 1862 e del primo governo Minghetti nel 1864). Dopo quel periodo, sembrò realizzarsi un nuovo 'compromesso' fra il Governo e la Corona. I termini di quel compromesso stavano, da parte del re, nell'accettare che alcuni principi cardine della forma di Governo parlamentare fossero, infine, consacrati in una sede avente valore normativo. Da parte del Governo, si rinunciava, invece, ad introdurre qualsiasi modifica espressa degli artt. 65-67 dello Statuto, che rimanevano ancorati non ai principi del parlamentarismo ma a quelli del «governo costituzionale» (G. Arangio-Ruiz).

I risultati del nuovo compromesso furono i decreti governativi sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio, che regolarono, a partire dal decreto del 28 marzo 1867 n. 3629 (secondo governo Ricasoli), la controversa materia delle competenze dei diversi organi del Governo e, per *relationem*, i limiti che venivano posti all'esercizio delle medesime funzioni da parte della Corona.

Come è noto, il decreto Ricasoli, abrogato dopo pochi mesi da Rattazzi, sarebbe stato riassunto nel 1876 da Depretis, durante il primo Governo della sinistra, ed avrebbe trovato, dopo i 'ritorni all'indietro' di Crispi e di Pelloux, un pieno compimento nel decreto Zanardelli del 1901.

La storia della vigenza e dell'effettività del decreto Zanardelli è, probabilmente, una delle vicende più esemplari di quella doppiezza della forma di governo italiana che fu determinata dalla contemporanea vigenza di norme statutarie orientate in senso monarchico-costituzionale e di norme consuetudinarie o regolamenti orientati in senso parlamentare.

Durante il periodo giolittiano, il decreto Zanardelli costituì la 'costituzione materiale' effettivamente vigente. Come stabiliva l'art. 1 del decreto, il Consiglio dei ministri fu effettivamente l'organo che, al di là delle singole sue competenze, deliberò la politica generale del Governo (S. Cassese). Il Presidente del Consiglio, così come previsto dall'art. 6, fu effettivamente

il promotore ed il reggitore dell'indirizzo politico governativo. Il Presidente del consiglio, se non ebbe, è vero, né i poteri del *Prime Minister*, né quelli del cancelliere tedesco, fu, però, il promotore e la guida di un Governo orientato in senso collegiale e collegialmente impegnato a mantenere il principio della propria unità ed omogeneità politica.

Questa stabilizzazione del Governo in senso pienamente parlamentare ebbe, però, un valore solo politico: durò, cioè, solo finché durò la 'dittatura parlamentare' di Giolitti. Nel maggio del 1915, al manifestarsi della prima, grave, crisi del nuovo secolo, la forma di governo si rimodellò di nuovo in maniera conforme agli artt. 65-67 dello Statuto; come accadde di nuovo, d'altra parte, nell'ottobre del 1922 con la crisi del governo Facta e l'avvento del fascismo ed una terza volta, infine, nel 1943, con la crisi del 25 luglio e la revoca di Mussolini.

III.

La storia più interna del Parlamento italiano conferma, d'altro lato, l'impossibile stabilizzazione di un sistema costituzionale schizofrenicamente scisso fra uno Statuto fondato su un modello monarchico-costituzionale, e che non poteva essere, per i motivi appena detti, formalmente modificato, ed una prassi orientata, invece, in senso parlamentare.

Ho già parlato delle norme che lo Statuto dedicava alle due camere per sottolineare come, sulla base di quei principi, fosse difficile far evolvere il Parlamento italiano verso un modello di rappresentanza fondato, come in Gran Bretagna, sul riconoscimento e sulla valorizzazione della dialettica parlamentare fra maggioranza e minoranza: stabili, entrambe, perché politicamente omogenee.

Il regolamento parlamentare 'provvisorio' del 1848 aveva, invece, come ho già accennato, pienamente seguito il principio statutario dell'atomizzazione della rappresentanza politica, prevedendo, ad esempio, che l'esame preliminare delle leggi fosse compiuto da 'uffici', che venivano rinnovati ogni mese con il metodo del sorteggio fra tutti i deputati. Il metodo del sorteggio e la continua rotazione dei deputati fra gli uffici determinava, come è stato notato, non soltanto una distribuzione dei deputati che prescindeva del tutto dalle loro competenze, ma anche la nascita di mag-
gioranze politiche del tutto casuali (M.L. Mazzoni-Honorati). Questa procedura rendeva oltremodo difficile, per qualsiasi governo e per qualsiasi maggioranza, tenere fermo un indirizzo politico legislativo. L'ostilità dei regolamenti parlamentari a tener conto dell'esistenza (o, meglio, nella

situazione politica italiana ad incoraggiare la nascita) di gruppi parlamentari omogenei e ad organizzare in conseguenza il modo di funzionare delle camere, fu una caratteristica che rimase anche al di là del regolamento provvisorio del 1848.

Ad esempio, è vero che il regolamento del 1868 ammise, per la prima volta, il principio che un organo della Camera dei deputati potesse essere composto in modo da rappresentare tutte le componenti politiche. L'innovazione non costituì, tuttavia, una vera inversione di tendenza rispetto al modello precedente. Infatti i compiti di quell'organo erano limitati alla verifica dei titoli di ammissione; i suoi compiti erano meramente istruttori e, infine, i suoi membri non erano eletti dai deputati, ma nominati, anche se in base al criterio della massima rappresentatività, dal Presidente della Camera.

Il regolamento del 1868 rimase, invece, legato al principio del valore puramente individuale della rappresentanza politica per quanto riguardava due istituti di importanza assolutamente fondamentale nel funzionamento della camera.

Il procedimento legislativo fu, anzitutto, modificato, introducendo un organo, il comitato generale, che si sostituiva agli uffici come organo centrale del processo di formazione delle leggi. Tale sistema non incoraggiò affatto, però, quei processi di aggregazione politica dei deputati che sarebbero stati, invece, desiderabili: ciò in quanto all'aggregazione casuale negli uffici si sostituì - in sede di seconda lettura dei progetti di legge - quella del tutto volontaria nel comitato. Ciò fu causa di una marcata inefficienza del nuovo metodo, il quale fu, perciò, rapidamente abbandonato con il ritorno al vecchio sistema degli uffici, che rimasero alla base del lavoro legislativo del Parlamento anche nell'età di Giolitti.

Uguualmente, i regolamenti parlamentari rimasero lontani dai modelli europei del governo parlamentare anche per quanto riguardava la funzione ispettiva e di controllo, che fu affidata ai due istituti assolutamente individuali dell'interrogazione e dell'interpellanza. Grave, da questo punto di vista, deve essere considerato il permanente rifiuto della previsione delle commissioni d'inchiesta, che si erano, invece, già largamente affermate non solo nella forma di governo parlamentare inglese, ma anche in quella monarchico-costituzionale di Luigi Filippo. Al di là di questo, il Parlamento italiano si mostrò soprattutto debolissimo in quegli istituti di indirizzo politico che erano riusciti, invece, a dare in altri sistemi una vera concretezza alla relazione fiduciaria fra Governo e Parlamento.

Ho già fatto riferimento alle ragioni, fondatissime, per le quali Cavour avrebbe voluto che il discorso della Corona aprisse, all'inizio di ogni sessione, un dibattito fra maggioranza e minoranza sull'indirizzo politico di governo. Il regolamento del 1848 scelse, invece, il modello francese ed affidò ad una commissione mista la redazione di un indirizzo di risposta. Sul punto, anzi, la prassi parlamentare rese questo istituto ancor più irrillevante, affidando l'indirizzo di risposta al deputato più giovane d'età. Le modifiche regolamentari del 1863 peggiorarono, infine, ulteriormente il senso politico di quest'istituto con il prevedere che l'indirizzo di risposta fosse preparato da una commissione composta dal Presidente della camera (che era, come è noto, un esponente autorevole della maggioranza) e da cinque deputati, nominati dalla maggioranza assoluta. In questo modo, la maggioranza rispondeva a se stessa, ma non instaurava nessun confronto politico-programmatico con l'opposizione che, in tal modo, continuava a non avere diritto d'esistenza in Parlamento.

Se si tengono presenti le modalità attraverso le quali si affermò, nel Parlamento subalpino, prima, e in quello italiano, poi, la forma di governo parlamentare, risulterà ancora più chiaramente l'irrillevanza delle camere all'interno della relazione fiduciaria.

Ho già detto che a partire dal maggio del 1848 i governi, nominati dal re, usarono presentarsi di fronte alle camere per esporre i propri intendimenti, dichiarando la propria disponibilità a dimettersi qualora il loro operato non incontrasse la fiducia del Parlamento. Anche su questi 'intendimenti' del Governo la consuetudine non consentiva che le camere aprissero un dibattito, né, tantomeno, che esse si esprimessero con un voto. Il principio per il quale i governi si giudicavano dai loro atti, non dai loro intendimenti (G.G. Thaon Di Revel), consentì, dunque, che alla relazione fiduciaria fra il re ed il Governo se ne aggiungesse un'altra fra Governo e Camera dei deputati, che fu presto considerata la sola camera legittimata ad approvare una mozione di sfiducia. La relazione fiduciaria fra Camera dei deputati e Governo non consisteva, però, nell'assunzione di un comune indirizzo politico preventivo fra quest'ultimo e la maggioranza parlamentare. In conseguenza, il Governo non assumeva, né di fronte al Parlamento né di fronte all'opinione pubblica, nessun impegno vincolante in ordine alla realizzazione del suo programma e poteva, perciò, accontentarsi, in assenza di un esplicito atto di sfiducia, di veder approvate dalle camere solo quelle proposte da se stesso giudicate, di volta in volta e con larga discrezionalità, più importanti.

Parallelamente a quanto era accaduto per le funzioni e gli organi del Governo, all'aprirsi dell'età di Giolitti la consuetudine parlamentare in

tema di fiducia subì, però, un notevole cambiamento. La possibilità di un voto preventivo di fiducia al Governo fu, infatti, ammessa nel momento della presentazione alla camera del primo governo Giolitti, il 25 maggio del 1892. Dall'inizio del nuovo secolo la fiducia preventiva divenne consuetudine, completando, sul fronte del Parlamento, quell'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo che ho già richiamato a proposito dell'ordinamento del Governo.

La fiducia preventiva in base ad una consuetudine parlamentare corrispondeva, però, per quanto riguardava il suo fondamento giuridico, ai regolamenti sulle funzioni degli organi del Governo. L'una e gli altri potevano essere considerati estranei all'originaria forma di governo dello Statuto e, perciò, costituzionalmente non legittimi.

Come è noto, la tesi dell'illegittimità costituzionale del Governo parlamentare fu, infatti, sostenuta a partire dalla 'rivoluzione parlamentare' del 1876 e conobbe una larga diffusione alla fine del secolo, dopo il tramonto di Crispi, e fino alle 'leggi liberticide'. Gli attacchi alle «degenerazioni del parlamentarismo» di Minghetti e di Mosca, di Turiello e di Sonnino, per ricordare solo i più noti fra gli avversari del regime parlamentare, invocavano un ritorno allo Statuto inteso soprattutto come riaffermazione di un rapporto fiduciario esclusivo del Governo con il re.

Questo, con il ripristino della separazione dei poteri e del 'confinamento', rispettivo, del Governo nella pura funzione esecutiva e del Parlamento in quella legislativa, avrebbe dovuto condurre all'abrogazione sia del decreto Zanardelli sia dell'istituto consuetudinario della fiducia parlamentare.

C'era, a dire il vero, in quella forte polemica contro il regime parlamentare un significato ulteriore. Fra gli istituti di prerogativa regia verso i quali occorreva ritornare, Sonnino elencava anche la sanzione regia delle leggi, interpretandola in modo coerente con le norme statutarie sulla rappresentanza che ho richiamato all'inizio. L'interesse della nazione, il bene comune, non potevano non trovare nel re il loro interprete ultimo contro l'inevitabile e deprecabile frammentazione degli interessi che si esprimeva nella Camera dei deputati. Il ruolo politico della Camera dei deputati era, infatti, costituzionalmente limitato alla rappresentanza del solo corpo elettorale. Il re godeva, invece, di una rappresentanza ben più vasta: quella dell'intero popolo.

Come ho già accennato, questi principi furono posti alla base del compromesso del re e del governo Salandra in occasione dell'entrata in guerra dell'Italia nella Prima guerra mondiale: guerra che avrebbe aperto il nostro 'secolo breve'.

È quindi altamente significativo che, alla fine di quella guerra, Giolitti abbia dovuto prendere atto, al momento della formazione del suo quinto ed ultimo governo, nel 1920, che la permanente contraddizione fra la Costituzione legale, lo Statuto, e la Costituzione reale, rappresentata dalla forma di governo parlamentare, non avrebbe potuto risolversi che con la prevalenza definitiva dell'una o dell'altra.

In conseguenza, Giolitti pose nel programma del suo governo, per la prima volta nella storia dell'Italia liberale, la modifica legislativa espressa di due norme dello Statuto: dell'art. 5, nella parte in cui questo attribuiva al re il potere di pace e di guerra, e dell'art. 9, nella parte in cui questo attribuiva al re il potere di convocare e di prorogare le camere e di sciogliere quella dei deputati.

È evidente che il potere di comando delle forze armate aveva rappresentato, insieme a quello di scioglimento della Camera dei deputati, uno dei condizionamenti e dei limiti più pesanti dell'esperienza parlamentare italiana. Giolitti sapeva benissimo, tuttavia, che il valore di queste due modifiche statutarie era secondario rispetto alla modifica dell'art. 65 che, consentendo alla Corona di revocare il Governo, permetteva al re di giungere allo scioglimento anticipato anche contro il parere del Governo in carica.

L'art. 65 dello Statuto costituiva, tuttavia, la *Grundnorm* della Costituzione legale. Mentre l'art. 5 era stato la sede simbolica del potere regio, l'art. 65 aveva rappresentato la base del potere reale della Corona. L'abrogazione diretta dell'art. 65 dello Statuto sarebbe stata possibile, dunque, solo in una situazione nella quale il governo parlamentare avesse goduto di un vero ed incontestato prestigio. Nel 1920, il Parlamento italiano viveva, invece, una delle sue crisi più profonde. Proponendo dunque la modifica espressa di parte del secondo comma dell'art. 5 e di gran parte dell'art. 9, Giolitti sapeva di aver individuato il massimo delle riforme statutarie possibili. Se, dunque, quelle due riforme fossero state accettate dal re e dal sistema politico italiano, questo avrebbe significato che il regime liberale avrebbe potuto aprirsi ad una fase storica realmente parlamentare, eliminando, alla fine, dalla Costituzione vigente quel dualismo di fondo che era stato causa di tante tensioni e di interpretazioni, quasi sempre divergenti, fra il re, il Parlamento ed il Governo.

Come è noto, quella autoriforma non ebbe luogo; e la prima modifica espressa dello Statuto giunse, invece, il 24 dicembre 1925, con la legge n. 2263: altrimenti conosciuta come «legge Rocco». La legge che sarà posta, poi, a fondamento di quel nuovo regime che i costituzionalisti del fascismo chiameranno «il regime del capo del governo».

Cortes y proceso político en los orígenes de la España constitucional (1810-1868)

De la Monarquía «asamblaria» gaditana a la Monarquía «constitucional» liberal-moderada

por Juan Ignacio Marquello Benedicto

En la revolución liberal española pueden distinguirse dos fases: la correspondiente al sistema político de la Constitución de 1.812, formado por las Cortes de Cádiz en el marco de la Guerra de Independencia, que supuso el intento de ruptura revolucionaria con el Antiguo Régimen. Este sistema, llamado «doceañista o gaditano», no alcanzó un mínimo de estabilidad y sucumbió en los movimientos pendulares de reacción 'legitimista' y revolución liberal propios del reinado personal de Fernando VII (1.814-33). Una segunda fase la constituye el sistema político liberal 'moderado', en torno fundamentalmente a la Constitución de 1.845 y enmarcado en el reinado de Isabel II (1.833-68), que sobre los presupuestos del liberalismo 'doctrinario' contribuyó, a través de un clima de transacción social y política entre el liberalismo conservador y la Corona, a estabilizar, en buena parte, la forma de gobierno de la Monarquía 'constitucional', la nueva sociedad liberal clasista y censitaria y el Estado centralizado; este sistema, por su relativa estabilidad, supuso un claro contrapunto al modelo anterior y un giro cualitativo en la evolución del liberalismo político español.

1. El modelo liberal doceañista

A cada uno de esos dos sistemas políticos les correspondió un modelo parlamentario radicalmente diverso. El modelo doceañista fue un claro reflejo del principio y consecuencias del concepto radical de soberanía nacional y estuvo directamente influido por los principios fundadores de la Constitución francesa de 1.791 y, en buena parte, por su evolución práctica hasta el pleno desarrollo del sistema convencional. El horizonte de dicho modelo fue una desconfianza cerval hacia el poder monárquico, al que se trató de debilitar al extremo sin llegar a anularlo: de entrada, la soberanía nacional excluyó a la Corona del poder constituyente y redujo