

Gianluca Bascherini

La molla che spinge e il pendolo che regola. La monarchia costituzionale e la forma di governo statutaria

(doi: 10.1438/115999)

Diritto pubblico (ISSN 1721-8985)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2024

Ente di afferenza:

Università la Sapienza di Roma (Uniroma1)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Gianluca Bascherini

«La molla che spinge e il pendolo che regola»

La monarchia costituzionale e la forma di governo statutaria

Sommario: 1. La forma del costituzionalismo liberale. – 2. La monarchia costituzionale come spazio concettuale in cui si strutturano le moderne concezioni della separazione dei poteri, delle forme di governo e della funzione di governo. – 3. Le monarchie costituzionali continentali e la forma di governo statutaria. Cenni. – 4. La storiografia costituzionale italiana e il paradigma parlamentare. – 5. La monarchia costituzionale e lo studio delle transizioni.

Se l'essenza dello Stato [...] è il timore che l'uomo ha di se stesso, questo timore raggiunge il suo grado più alto nella monarchia costituzionale

K. Marx¹

1. La forma del costituzionalismo liberale

Quali elementi definiscono le varie forme di governo e quali esperienze costituzionali possono ricondursi all'una o all'altra di esse sono interrogativi che trovano risposte talvolta differenti nella riflessione dei vari studiosi; tali oscillazioni aumentano quando l'analisi riguarda la monarchia costituzionale o, come recitava lo Statuto albertino, «rappresentativa» (art. 2). Questa maggior incertezza è probabilmente dovuta alla diffusa interpretazione di questa forma di governo come tipica di una «fase di transizione» tra l'assolutismo e la monarchia parlamentare².

Nella tradizionale tipizzazione delle forme di governo post-assolutiste, la monarchia limitata conserva al re la pienezza dei poteri, moderata soltan-

¹ K. Marx, *Vorwärts*, n. 75 del 18 settembre 1844, in K. Marx, F. Engels, *Opere complete*, III, Roma, Editori Riuniti, 1976, p. 531.

² Così C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, p. 114, ma v. già, ad es., G. Arcoleo, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, II ed. Napoli, Jovene, 1904, pp. 137 s. e K. Loewenstein, *La monarchia nello Stato moderno* (1952), Roma, Volpe, 1969, p. 25.

to dalla presenza di un corpo elettivo che partecipa a definire il contenuto della legge, ma è la sanzione regia a rendere la legge imperativa. Nella monarchia costituzionale, il re condivide con il parlamento il potere legislativo, ma rimane il detentore del potere esecutivo e dell'indirizzo politico, che esercita attraverso ministri dal re nominati e verso il re responsabili. Con il passaggio alla monarchia parlamentare, il re si configura progressivamente come un potere *neutro*, che regna ma non governa, mentre il parlamento diviene il detentore sostanziale del potere legislativo e determina l'indirizzo politico attraverso governi politicamente responsabili verso le assemblee³.

La monarchia costituzionale sarebbe dunque tipica di società non ancora del tutto *imborghesite* e rappresenterebbe il momento di un temporaneo dualismo tra il monismo degli antichi e il monismo dei moderni⁴: tra l'assolutismo monarchico, che incarna la sovranità nel corpo fisico del re, e il parlamentarismo monista, in cui un *corpo* elettorale esercita la sovranità popolare eleggendo il parlamento, «l'organo supremo nello Stato parlamentare»⁵. In questa stagione di mezzo, la sovranità si spersonalizza e viene a poggiare su un rapporto tra autorità diverse per origine e per natura, la monarchia e l'organo rappresentativo, e questa astrazione della sovranità è rivelatrice del contingente equilibrio che connota quelle esperienze costituzionali e di un nodo che verrà sciolto solo dalla successiva evoluzione; nelle monarchie costituzionali, il parlamento riuscì infatti, col tempo, a esercitare una funzione effettiva nella legislazione e nel controllo dell'amministrazione, ma non a imporsi nel momento della decisione politica ultima.

La monarchia costituzionale affonda le radici nell'Inghilterra della seconda metà del XVII secolo e negli assetti istituzionali edificati a partire dalla *Glorious Revolution*; nell'Europa continentale, questa forma di governo fa una rapida apparizione nella costituzione francese del 1791 per poi attecchire negli *octrois* della Restaurazione e del biennio rivoluzionario 1848/49. Tuttavia, al di là delle origini e della circolazione di un dato figurino costituzionale, se si presta attenzione ai rapporti che in quel contesto storico legano i mutamenti giuridico-costituzionali alle dinamiche culturali, sociali, politiche ed economiche, la monarchia costituzionale si rivela la for-

³ Su questa tipizzazione delle monarchie moderne, v. ad es. G. Cassandro, *Monarchia*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano, 1976, pp. 727 ss.

⁴ Per M. Fioravanti, *Lezioni di storia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 203, nell'Europa dell'Ottocento, la monarchia costituzionale incarna il tipo dualistico di Costituzione per eccellenza.

⁵ C. Mortati, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), rist. Milano, Giuffrè, 2000, p. 29 e *passim*.

ma politica prevalente nell'Europa dell'Ottocento, sulle cui basi si edifica il costituzionalismo liberale. Tra l'Illuminismo e la Restaurazione, in opposizione tanto all'assolutismo regio quanto al volontarismo rivoluzionario, attorno alla forma monarchico-costituzionale si elaborarono nei diversi quadranti europei una serie di teorie e pratiche indirizzate a porre regole e limiti istituzionali ai pubblici poteri in nome dell'autonomia e delle libertà dei singoli. A tal fine, la monarchia costituzionale rifondò la sovranità su una duplice legittimazione: su una monarchia risignificata – nazionalizzata e trasformata in organo costituzionale dello Stato – e su un parlamento censitario e notabile, rappresentativo di una classe portatrice di interessi condivisi e che pretende di far valere come “interesse generale”. Attorno a questo dipolo Corona/Parlamento si condensano nelle diverse esperienze nazionali dinamiche politiche e costituzionali che riflettono le profonde trasformazioni nei rapporti tra società e Stato che segnano l'affermazione dello stato liberale in Europa. Nei vari paesi, queste dinamiche si sviluppano in momenti e con tempi differenti, e danno vita ad assetti istituzionali che rivelano i conflitti sociopolitici in atto e, insieme, il diverso rapporto col passato che caratterizza le singole vicende nazionali, alla ricerca di un compromesso tra le corone e le nascenti borghesie nazionali in grado di neutralizzare tanto i ritorni all'indietro quanto le fughe in avanti, sia la reazione che la rivoluzione.

In questa più ampia prospettiva, la valenza transizionale tradizionalmente attribuita a questa forma di governo acquista maggiore spessore e ricchezza di contenuti e la formula monarchico-costituzionale si risolve, nelle diverse esperienze, in forme dell'ordine politico complesse e variegate, che faticano a essere ricondotte in figurini ordinamentali rigidi e astratti; per questo, improntare l'analisi delle diverse vicende nazionali a un onnicomprensivo evoluzionismo parlamentare rischia di appannare le specificità e l'autonomia concettuale di queste esperienze costituzionali. L'origine ottriate impronta in profondità i testi costituzionali che istituirono quegli ordinamenti: ne segna la separazione dei poteri, la forma di governo, la garanzia dei diritti e le regole del mutamento costituzionale. Il potere regio «sta *dentro* quelle Carte ma viene *prima* di esse»: s'impegna a rispettare le regole e le competenze previste da quei testi costituzionali, ma intende riaffermare, con la loro *concessione*, una legittimazione esterna⁶. Che quei testi tendessero a non denominarsi *Costituzione* è un indice del tentativo di

⁶ L. Lacchè, *Le carte ottriate. La teoria dell'octroi e le esperienze costituzionali nell'Europa post-rivoluzionaria*, in *Giornale di storia costituzionale*, II-2009, p. 237.

disinnescare le valenze sovversive allora imputate al lemma⁷, e se si guarda a quelle costituzioni in maniera non formalistica, se si presta attenzione alle funzioni loro attribuite, alle aspettative suscitate dalla loro concessione e al ruolo effettivamente svolto, non può non colpire l'ambiguità di fondo delle carte ottriate, concesse e, insieme, pattizie, e il diverso uso politico che ne fecero corone e parlamenti. L'esaltazione dello *spirito* di quei testi costituzionali da parte delle borghesie liberali, al fine di assicurarsi il controllo della legislazione, e, insieme, il paradossale tentativo esperito dai monarchi restaurati di neutralizzare il volontarismo delle costituzioni rivoluzionarie e di conservare il centro della scena costituzionale e politica richiamandosi all'origine concessoria e alla lettera di quelle Carte⁸. La questione della parlamentarizzazione di quelle monarchie va dunque esaminata caso per caso, tenendo conto non solo dei mutamenti che investirono i rapporti tra il legislativo e l'esecutivo, ma anche delle prassi che caratterizzarono le singole vicende, delle personalità dei vari regnanti e capi di governo e dei nuovi rapporti che s'instaurarono negli esecutivi tra i regnanti, i governi e le amministrazioni.

In questa chiave, le pagine che seguono intendono evidenziare come, a uno sguardo più da presso, la monarchia costituzionale si riveli non solo una forma di governo quanto piuttosto uno «strumento» di governo, che conobbe sviluppi e si riempì di contenuti differenti nelle varie esperienze ordinamentali⁹. È nelle fasi monarchico-costituzionali che maturano in Europa le moderne teoriche delle forme di governo e della separazione dei poteri, e il prossimo paragrafo richiama l'attenzione, per un verso, sui differenti assetti caratterizzanti la separazione dei poteri nelle diverse monarchie costituzionali, chiamati a scongiurare rischi che nelle varie esperienze potevano venire da poteri diversi e, per altro verso, sugli effettivi itinerari di parlamentarizzazione delle varie monarchie costituzionali europee, che appaiono assai meno lineari e pacifici di quanto generalmente si ritenga. Successivamente, dopo qualche rapido cenno alle traiettorie che hanno caratterizzato alcune monarchie costituzionali, il terzo paragrafo si sofferma

⁷ V. ad es. P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 14, nota 22 e L. Mannori, *Costituzione*, in A.M. Banti, A. Chiavistelli, L. Mannori, M. Meriggi (a cura di), *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, Roma-Bari, 2011, p. 267.

⁸ M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 224.

⁹ A.G. Manca, *La monarchia costituzionale nell'Europa del lungo ottocento: da forma a strumento di governo*, in L. Blanco (a cura di), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, 2011, pp. 151 ss.

su alcune delle problematiche che contribuirono alla costante precarietà della forma parlamentare nel contesto statutario e al riproporsi in esso del dualismo tipico della originaria monarchia «rappresentativa». Nonostante questa incompiutezza della parlamentarizzazione degli assetti statutari, come si vedrà nel quarto paragrafo, il «paradigma parlamentare»¹⁰ ha goduto nella storiografia costituzionale italiana di una fortuna rapida e duratura ed ha assolto nel tempo a diverse funzioni. Il paragrafo conclusivo prova a trarre alcune indicazioni di “metodo” dalle analisi che lo precedono, e a rimarcare il contributo che può venire allo studio delle monarchie costituzionali e delle altre forme di governo da un approccio storico e realista. Rispetto a uno studio formalistico delle forme di governo, concentrato esclusivamente su una sistematizzazione delle previsioni costituzionali in materia e sulla loro riconduzione all’uno o all’altro modello, uno studio storico tende infatti ad andare al di là delle superficiali continuità dei paradigmi *edificanti* e a prestare attenzione alle contraddizioni, ai conflitti, ma anche alle persistenze, al riproporsi in diversi frangenti di alcune tendenze ed elementi di fondo. E una maggior consapevolezza di quelle problematiche non si traduce solo in una miglior conoscenza delle vicende statutarie e delle altre esperienze monarchico-costituzionali, ma può rivelarsi uno strumento utile a un’analisi critica delle odierne dinamiche che attraversano la forma e la funzione di governo¹¹.

2. *La monarchia costituzionale come «spazio concettuale» in cui si strutturano le moderne teoriche della separazione dei poteri, delle forme di governo e della funzione di governo*

Le dinamiche *supra* accennate si collegano a fermenti culturali, sociali e politici che variano da paese a paese, ma che appaiono accomunati da spinte al mutamento della distribuzione dei poteri e delle forme del reggimento politico che concorrono a ridefinire non solo gli assetti ordinamentali dei moderni Stati europei, ma la stessa idea di Europa in opposizione a un

¹⁰ L. Lacchè, *Il costituzionalismo liberale*, in P. Cappelletti, P. Costa, M. Fioravanti, B. Sordi (Dir.), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. VIII appendice. Diritto. Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Roma, 2012, p. 244.

¹¹ A.A. Cervati, *A proposito dello studio del diritto costituzionale in una prospettiva storica e comparativa* (1999), in Id., *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, Torino, 2009, p. 3, secondo il quale «[q]uella storica è la sola prospettiva dalla quale è possibile sviluppare un’analisi critica dell’esperienza giuridica».

Oriente dispotico, luogo di una «storia astorica», e a un'Africa selvaggia e fuori dalla storia¹². Paradigmatico di un tale processo di auto-rappresentazione è il ripensamento del dispotismo che operano Montesquieu e, sulla scia di questo, Hegel. Fino ad allora concepito come *species* del *genus* monarchico, nella riflessione di questi autori il dispotismo si configura come una forma di governo autonoma, che si caratterizza per l'assenza di una separazione dei poteri e, allo stesso tempo, si ricolloca storicamente e geograficamente. Il dispotismo appartiene al passato di un'Europa ormai moderna e civilizzata e, allo stesso tempo, all'eterno presente di un mondo orientale fermo al «punto di partenza assoluto nella storia d'ogni Stato» pensato come indiviso, «procedente dall'intero naturale patriarcale», governato da teocrazie in cui Stato e religione sono ancora confusi e «la personalità individuale scompare priva di diritti»¹³.

Originariamente pensata come riflessione sui tipi fondamentali di ordinamento politico e sui loro principi, con l'affermarsi dello Stato liberale si propongono categorizzazioni via via più articolate delle forme di governo europee, basate su una dialettica stato/società a partire dalla quale si struttura la distinzione tra forme di Stato e forme di governo, a tipizzare rispettivamente i rapporti tra autorità e libertà e i modi di organizzazione della direzione politica. Non ci si occupa più, come nel passato, di individuare i modelli ideali, le migliori forme di reggimento, ma di elaborare classificazioni capaci di rendere la realtà dei diversi ordinamenti politici a partire dalle polarizzazioni che li attraversano¹⁴.

Laddove le più risalenti teoriche anti-concentrazionarie del governo misto si erano costruite attorno alla distribuzione del potere sovrano tra le diverse parti della società, l'idea di separazione dei poteri che si afferma in questa stagione e che, anzi, costituisce «il nocciolo dell'ideologia della mo-

¹² N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, Giappichelli, 1976, p. 171. Sui nessi tra le teorizzazioni della separazione dei poteri e la tipizzazione delle forme di governo nella giuspubblicistica italiana, v. almeno C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., p. 82 e G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo: I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Roma, 1989, p. 4.

¹³ G.W.F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto* (1820), § 355. Sulle riletture del dispotismo di Montesquieu ed Hegel, cfr. N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo*, cit., pp. 151 ss. e pp. 171 s. Sui più ampi processi culturali di rappresentazione occidentale degli spazi orientali e coloniali, v. almeno E.W. Said, *Orientalismo. L'immagine europea dell'Oriente* (1978), Milano, Feltrinelli, 2001.

¹⁴ Cfr. P. Ridola, *Forme di Stato e forme di governo nel pensiero di Aldo M. Sandulli* (2004), in Id. *Esperienza costituzioni storia. Pagine di storia costituzionale*, Torino, 2019, pp. 400 s.

narchia costituzionale»¹⁵, suddivide quel potere in base alle funzioni fondamentali dello Stato moderno: legislativa, esecutiva e giudiziaria¹⁶. Non si tratta più solo di scongiurare la tirannia, la prevaricazione di un potere su tutti gli altri e, al contempo, garantire la conservazione dello Stato, quanto piuttosto di individuare i principi – nel duplice senso di indicazione e di avvio di svolgimenti possibili – di un nuovo rapporto tra Stato e società. La divisione liberale dei poteri «eleva la libertà giuridica del singolo a parametro per la costruzione del nuovo ordinamento»¹⁷ e si caratterizza, da una parte, per la già ricordata «astrazione oggettiva e funzionale dei poteri dello Stato»¹⁸ e, dall'altra, per il ruolo di tutela dei diritti civili e proprietari che le borghesie liberali attribuiscono allo Stato e ai suoi meccanismi di governo¹⁹. Nella moderna divisione dei poteri, le funzioni fondamentali non s'identificano più *ratione materiae* e assume piuttosto rilevanza la relazione tra norme generali e atti singolari, a loro volta distinti tra atti di esecuzione delle norme e atti che dirimono controversie, e le varie funzioni sono attribuite a organi o a gruppi di organi diversi per origine e per natura, i cui rapporti si organizzano secondo una più o meno rigida separazione, che può contemplare forme differenti – *ex post* o, più efficacemente, *ex ante* – di partecipazione, interferenza e controllo di un potere sull'attività dell'altro²⁰.

Per evitare conflitti tra le libertà dei singoli e l'esercizio dei pubblici poteri, le moderne teoriche della forma di governo e della separazione dei poteri tentano di distinguere le istituzioni dalla politica, per poi ricombinarle alla luce dei nuovi rapporti tra Stato e società che si affermano nelle diverse esperienze, in cui queste concettualizzazioni si caricano di valenze differenti e mirano a prevenire minacce provenienti da poteri diversi²¹.

¹⁵ H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 130.

¹⁶ N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo*, cit., p. 148 e ivi l'appendice di M. Bovero, *La monarchia costituzionale: Hegel e Montesquieu*, pp. 177 ss.

¹⁷ G. Bogneri, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 15.

¹⁸ F. Modugno, *Poteri (Divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIII, Torino, 1966, p. 477.

¹⁹ G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 337.

²⁰ G. Bogneri, *La divisione dei poteri*, cit., pp. 24 ss.

²¹ C. Möllers, *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 17, per il quale «institutional threats to the system can emerge from any of the three [powers]. In fact, in western legal systems we find a

Peraltro, è sempre nel contesto monarchico-costituzionale che si avvia un ripensamento dell'idea di *governo*. Rispetto alla tradizionale accezione statica del governo come conservazione di un equilibrio di potere, il termine assume progressivamente un'accezione sempre più polisemica e dinamica: rinvia a una forma, a un apparato e a una attività propulsiva e d'indirizzo²². Il pluralismo sociale, economico e politico che matura dall'ultimo quarto di Ottocento palesa l'«insufficienza dello schema meccanico previsione-attuazione»²³ caratterizzante la divisione liberale dei poteri rispetto alle valenze che veniva assumendo la questione del governo: l'inadeguatezza di una funzione esecutiva ridotta a mera esecuzione della legge e le conseguenze che ne derivavano nei rapporti tanto tra il potere legislativo e quello esecutivo, quanto, all'interno del secondo, tra politica e amministrazione.

3. *Le monarchie costituzionali continentali e la forma di governo statutaria. Cenni*

Tutte le monarchie costituzionali sono duali, ma, a uno sguardo più da presso, ognuna si rivela duale a modo suo, e con i suoi tempi. Per questo, prima di esaminare i concreti assetti in cui si tradusse la formula statutaria della “monarchia rappresentativa”, può essere utile richiamare l'attenzione su alcune analogie e differenze che intercorsero tra le diverse esperienze monarchico-costituzionali.

Se nessuna monarchia costituzionale continentale conobbe un'evoluzione pacifica e lineare in senso parlamentare, è anche vero che quelle belga e francese che si consolidarono tra la Restaurazione e i primi anni Trenta si caratterizzarono per una più rapida e compiuta parlamentarizzazione degli assetti di governo. A differenza delle monarchie costituzionali che si affermarono a partire dal 1848, Francia e Belgio condivisero infatti con l'esperienza inglese una riscrittura delle regole di successione a opera di parlamenti “costituenti” che contribuì in maniera decisiva a spostare gli

variety of separation of powers concepts, each of which is directed towards just one of these threats».

²² S. Filippi, *La funzione di governo nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 17 ss.

²³ G. Repetto, *La tensione essenziale. Governo, amministrazione e separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2023, p. 388.

equilibri ordinamentali a favore del parlamento²⁴. Peraltro, se in Inghilterra e in Belgio la parlamentarizzazione della forma di governo si mantenne all'interno di una forma di Stato monarchica, non altrettanto può dirsi per la Francia; le parabole delle *chartes* del 1814 e del 1830 evidenziano infatti che la Francia «manca l'appuntamento con la monarchia costituzionale»²⁵, perché tanto Carlo X quanto Luigi Filippo non si rassegnarono a regnare senza governare e perché fino al 1848 non si affermò una responsabilità politica dei ministri. La carta del 1814 disegnava una monarchia *limitata*, quella del 1830 rimase nel guado tra una monarchia limitata e una parlamentare, e fu solo col 1848, in una Francia oramai avviata alla repubblica, che si affermò un'evoluzione in senso parlamentare²⁶.

In Italia, come anche in Austria e in Prussia, la monarchia costituzionale trovò spazio in seguito alle rivoluzioni del 1848/49. Anche in queste esperienze, come già in quella francese, «portare la monarchia *dentro* la costituzione» si rivelò particolarmente problematico, ma se Oltralpe le resistenze dei sovrani ad accettare un ruolo puramente regnante posero importanti basi all'affermazione della repubblica parlamentare, in Italia, in Germania e nell'Austria-Ungheria, invece, perdurò per tutto l'Ottocento e oltre una tensione tra prerogativa regia e prerogativa parlamentare che non permise una compiuta parlamentarizzazione delle rispettive monarchie. Questa irresolutezza istituzionale aiuta forse a comprendere la particolare insistenza delle storiografie costituzionali di questi paesi sui *Sonderwege* delle rispettive parlamentarizzazioni, gli accesi dibattiti sulla loro datazione e sui fattori giuridico-istituzionali che sancirono l'affermazione di un regime parlamentare²⁷. Inoltre, non si dovrebbe neppure trascurare il ruolo

²⁴ V. ad es. sull'Inghilterra, C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., pp. 107 ss.; sulla Francia, L. Lacchè, *La Libertà che guida il Popolo. Le Tre Gloriose Giornate del luglio 1830 e le «Chartes» nel costituzionalismo francese*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 104 s. e sul Belgio, M. Caravale, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 277 ss. Merita inoltre un richiamo A. Marongiu, *Lo Stato moderno. Lineamenti storico-istituzionali. Testo integrato*, Roma, La Sapienza editrice, s.d., p. 233, dove – a proposito del Belgio – si osserva che «[i] testi costituzionali non solo non creano, ma spesso non dicono la verità». I riferimenti costituzionali ai ministri e non al governo riflettono «un tentativo del sovrano (non ancora eletto) di resistere alla realtà della storia. La responsabilità ministeriale era invece voluta e praticamente attuata come corrispettivo o contrappeso all'inviolabilità e irresponsabilità regia».

²⁵ L. Lacchè, *La Libertà che guida il Popolo*, cit., p. 163.

²⁶ Ivi, pp. 155 ss., ma v. anche M. Fioravanti, *Lezioni di storia costituzionale*, cit., pp. 190 ss.

²⁷ A.G. Manca, *Il Sonderweg italiano al governo parlamentare* (a proposito delle acquisizioni della più recente storiografia costituzionale italiana), in *Quaderni fiorentini per la*

che, in questi paesi come in Belgio, le monarchie costituzionali giocarono nei processi di unificazione nazionale e di *State building* di territori e società composite, e i segni profondi che questo pluralismo di identità e di condizioni ha lasciato sui rispettivi assetti istituzionali e sulle concezioni della separazione dei poteri²⁸.

In Italia, i moti liberali e le rivoluzioni del 1848/49 alimentarono una nuova fioritura di testi costituzionali; nella gran parte dei casi, quei moti condussero all'adozione di effimeri *octrois* che rinnovavano i patti stipulati alla Restaurazione tra le vecchie dinastie e le nuove borghesie degli Stati pre-unitari, con l'eccezione breve, ma non effimera, della Repubblica romana del 1849²⁹. Alla fine del biennio rivoluzionario, l'unico testo costituzionale a rimanere in vigore nella penisola fu lo Statuto concesso nel marzo 1848 ai sudditi del Regno di Sardegna, che adattava al contesto sardo-piemontese le *chartes* francesi e belga della Restaurazione. Carlo Alberto aveva preferito concedere lo Statuto prima di vedersi imporre una costituzione, come il male minore che ne evitasse uno peggiore³⁰, e come gli altri *octrois*, il testo sabaudo mirava innanzitutto a rifondare il potere monarchico: ad allontanare lo spettro di una costituente popolare e a riportare la costituzione-atto di origine rivoluzionaria nel raggio d'azione del sovrano; gli stessi richiami alla religione e al re 'padre' collocati nel preambolo e nel primo articolo sono indicativi di un tentativo di conservare almeno in parte alla monarchia la stabilità di una legittimazione trascendentale³¹.

All'art. 2, lo Statuto afferma che «Lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo», ma gli articoli 65 e 67 restano ambigui sulla forma di governo³². Nei primi anni di vigenza del testo albertino, episodi come il Proclama di Moncalieri (1849), per un verso, e la crisi Calabiana (1855), per altro verso, evidenziano le tensioni tra la centralità del re in-

storia del pensiero giuridico moderno, voll. 33/34 (2004-2005), p. 1290, ed Ead., *La monarchia nella storia costituzionale del lungo Ottocento: Italia, Germania, Austria*, in *Giornale di storia costituzionale*, II-2018, p. 101.

²⁸ C. Möllers, *The Three Branches*, cit. pp. 37 ss.

²⁹ Tra i più recenti lavori sull'esperienza costituzionale romana e suoi lasciti, cfr. gli atti del convegno AIC, *La Costituzione della Repubblica Romana a 170 anni dalla sua nascita e morte*, pubblicati nei fascicoli 1 e 2/2020 della *Rivista AIC*.

³⁰ P. Colombo, *Storia costituzionale*, cit., p. 13.

³¹ U. Allegretti, *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 6, nota 21.

³² Per l'art. 65: «Il Re nomina e revoca i suoi Ministri». L'art. 67 prevedeva invece che «I Ministri sono responsabili. Le Leggi e gli Atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un Ministro».

scritta nel testo costituzionale (artt. 2, 5 e 6) e le spinte alla parlamentarizzazione che segnarono fin dagli albori la stagione statutaria³³; l'alternarsi di momenti in cui il collegamento tra governo e maggioranza della Camera riuscì a limitare la presenza del monarca nella vita politica e momenti in cui la debolezza di quel raccordo, le situazioni di emergenza o le vicende belliche condussero alla formazione di governi del Re, non di rado affidati a un generale, in cui sembra riacquistare centralità il vecchio plesso assolutista Corona-esercito-amministrazione.

Il ruolo giocato dalla Corona nelle dinamiche dell'unificazione nazionale e la debolezza della dialettica politica e parlamentare spinsero i sovrani a resistere ai tentativi di parlamentarizzazione e democratizzazione degli assetti di governo statutari³⁴ e l'intera stagione liberale fu segnata da un dualismo di poteri che ostacolò un compiuto mutamento in senso parlamentare della forma di governo. Il perdurante legame tra le due articolazioni del potere esecutivo impedì che si consolidasse il circuito parlamento-governo³⁵, e l'ambiguità di fondo del compromissorio dualismo statutario è evidenziata dall'effettivo funzionamento dell'istituto della controfirma ministeriale: dal periodico riproporsi di un esercizio *governante* e non puramente *regnante* della prerogativa regia, in cui la responsabilità ministeriale non operò solo nel senso di trasferire il potere esecutivo dal re al governo in funzione di una parlamentarizzazione degli assetti istituzionali, ma anche a garantire «che il Re non si circond[asse] di ministri “infedeli”»³⁶. In questa stagione, dunque, la determinazione dell'indirizzo politico non venne mai completamente assorbita da quel circuito, ma continuò a essere il risultato di una dialettica tra il polo regio e quello parlamentare i cui esiti nel tempo dipesero non solo dalla maggiore o minore capacità del sistema rappresentativo di raccogliere e tradurre in indirizzo istanze sociali sempre più plurali, ma anche dalla personalità e dal prestigio degli attori istituzionali del momento³⁷.

³³ Sia permesso il rinvio, anche per ulteriore bibliografia, a G. Bascherini, *L'esperienza statutaria*, in M. Benvenuti e R. Bifulco (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, vol. I, Torino, 2022, pp. 61 ss.

³⁴ S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, II. ed. Torino, Giapichelli, 2017, p. 38.

³⁵ U. Allegretti, *Forme costituzionali*, cit., p. 9.

³⁶ S. Filippi, *La funzione di governo*, cit., p. 32.

³⁷ G. Melis, *Per una storia istituzionale della presidenza del Consiglio dei ministri*, in S. Cassese, A. Melloni e A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, II, Roma-Bari, 2022, p. 1035.

A uno studio non angustamente formalistico, attento alle prassi e che non si riduce a un «esame per linee interne delle discipline costituzionali relative ai rapporti tra organi di vertice dello Stato, [...] tutt'al più assistita da tipizzazioni di ordine universale ancor più scorporate dai contesti storici di riferimento»³⁸, la parlamentarizzazione della forma di governo statutaria si rivela, dunque, precaria e incompiuta: precaria, perché non mancarono i momenti di crisi in cui il re tornò a fare il monarca costituzionale imponendo al parlamento nomine e revocche di governi; incompiuta, perché l'affermarsi di un rapporto di fiducia non comportò l'uscita di scena del monarca dalla dinamica politica, e i governi continuarono a reggersi su una fiducia doppia, talvolta alternata, del re e del parlamento. Nella stagione statutaria, la figura di un Primo Ministro emerse infatti solo in occasione di governi guidati da presidenti del consiglio forti, di «dittature parlamentari»³⁹, ma faticò ad affermarsi giuridicamente: i governi rimasero condizionati dal trasformismo parlamentare e le maggioranze parlamentari subordinate all'esecutivo regio, e solo a tratti in grado di determinare l'indirizzo politico e di far valere le responsabilità dei governi.

I governi Crispi della prima metà degli anni Novanta evidenziarono la gracilità degli assetti statutari, insieme a un'inclinazione del liberalismo patrio a fare affidamento, nei momenti di crisi, sull'uomo forte e su mezzi non democratici, in grado di operare se necessario anche al di là della mediazione parlamentare. Nella stagione giolittiana, pur non senza contraddizioni, la forma di governo statutaria conobbe indubbiamente un'evoluzione in senso parlamentare. Dal primo governo Giolitti, si sviluppò un'effettiva discussione parlamentare sugli indirizzi di governo contenuti nel cd. Discorso della Corona, che avrebbe potuto contribuire a spostare l'asse del rapporto fiduciario tra parlamento e governo da una «non sfiducia» a una «fiducia preventiva»⁴⁰. In una seconda fase, a quella pur parziale parlamentarizzazione concorse il nuovo tentativo di regolare giuridicamente l'organizzazione e le attribuzioni del Consiglio dei ministri operato dal decreto Zanardelli (R.d. n. 466 del 1901), che attribuiva al Presidente del Consiglio una preminenza fondata non su una sovra-ordinazione gerarchica del Presidente sui singoli ministri, ma sull'esigenza di unificare l'indirizzo di

³⁸ R. Nania, *Forma di governo e sistema dei partiti: rileggendo Leopoldo Elia*, in F. Lanchester (a cura di), *La Sapienza del giovane Leopoldo Elia: 1948-1962. Atti del Convegno*, Roma, 27 marzo 2014, Milano, 2014, p. 314.

³⁹ G. Maranini, *Storia del potere in Italia* (1967), Firenze, Vallecchi, 1983, p. 195.

⁴⁰ S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare*, cit., p. 21.

governo, di dirigere e coordinare le varie politiche ministeriali potenziando la decisionalità collegiale del Consiglio dei ministri.

Non di meno, anche in quella stagione la parlamentarizzazione degli assetti di governo rimase segnata da limiti e contraddizioni che ne evidenziano le inadeguatezze rispetto alle dinamiche sociali e politiche in atto. Se, per un verso, molti punti dell'indirizzo politico si realizzarono mediante l'iniziativa legislativa di governo e non, come in passato, mediante decretazione d'urgenza, per altro verso lo stesso Giolitti non esitò, all'occorrenza, a silenziare il parlamento, come in occasione della guerra di Libia. Neppure allora riuscì il tentativo di «giuridificare» la forma parlamentare; alla riorganizzazione del Governo non corrispose una modernizzazione dell'organizzazione parlamentare e del procedimento legislativo, ancora fondato sull'ormai inadeguato sistema degli uffici, ma, soprattutto, quella parlamentarizzazione rimaneva nella sostanza affidata agli apprezzamenti politici dei diversi governi. Il ritorno a governi del re e ad assetti distanti da quelli parlamentari in occasione della Grande Guerra e subito prima del fascismo rivela la precarietà di quella parlamentarizzazione, in cui la riforma elettorale proporzionale e l'istituzione dei gruppi parlamentari finirono per indebolire il Presidente del Consiglio, chiamato a mediare non più tra i singoli ministri e le loro consorzierie, ma tra partiti ben altrimenti organizzati dentro e fuori il parlamento⁴¹.

Col fascismo e con la soppressione del principio rappresentativo-elettivo, il dualismo della stagione liberale volse in una diarchia tra Corona e «Capo del Governo»⁴²; fino alla fine degli anni Trenta, non senza attriti, la diarchia si mantenne in continuità con i precedenti assetti del potere esecutivo statutario, conservando la Corona una posizione di supremazia istituzionale. L'equilibrio si ruppe con la proclamazione dell'Impero, quando il conferimento congiunto al re e al capo del governo del grado di «Primo Maresciallo dell'Impero» operò, con l'avallo di autorevole giuspubblicistica, un'equiparazione istituzionale che segnò l'apice della tensione tra i due poli dell'esecutivo⁴³. Il 25 luglio del 1943, l'«Ordine del giorno Grandi»

⁴¹ Ivi, pp. 42 ss.

⁴² L. n. 2263 del 1925. Sulla diarchia, v. ad es. L. Paladin, *Fascismo*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, 1967, pp. 887 ss.; R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, pp. 233 ss.; D. Fisichella, *Dittatura e monarchia*, Roma, Carocci, 2014, pp. 111 ss.; A. Mastropaolo, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 25 ss.; S. Filippi, *La funzione di governo*, cit., p. 128.

⁴³ L. n. 240 del 1938. Riguardo al parere sull'istituzione del primo maresciallato dato da Santi Romano in qualità di Presidente del Consiglio di Stato, anche per ulteriori

riportò la diarchia verso il polo regio, e segnò l'epilogo del fascismo, a testimonianza di quanto la questione dell'organo supremo fosse rimasta un nodo insoluto della stagione statutaria e di quanto l'idea niente affatto ornamentale di regalità iscritta nel testo costituzionale albertino abbia permeato quella stagione fino alla fine della dittatura fascista⁴⁴.

4. *La storiografia costituzionale italiana e il paradigma parlamentare*

La tesi di un «naturale e necessario» sviluppo in senso parlamentare della forma di governo statutaria ha trovato rapido e duraturo riscontro nella storiografia costituzionale italiana⁴⁵; l'idea che la monarchia sabauda fosse rapidamente evoluta in senso parlamentare iniziò infatti a circolare nel dibattito politico e tra i giuspubblicisti subito dopo la concessione del testo albertino⁴⁶, si ripropose nelle diverse stagioni statutarie e venne prontamente ripresa in età repubblicana.

Nel primo trentennio di vigenza dello Statuto, la questione della forma di governo costituisce un interessante indicatore dei limiti e delle contraddizioni del Risorgimento e, insieme, delle tensioni tra *lettera* e *spirito* del testo albertino che segnarono l'intera stagione statutaria⁴⁷. Nel dibattito dell'epoca, più che una transizione già avvenuta, i richiami alla monarchia parlamentare sembrano piuttosto indicare una direzione di sviluppo al giovane Stato secondo il progetto liberal-moderato di Cavour e della Destra storica, che puntava a plasmare gli assetti istituzionali statutari a partire

indicazioni di bibliografia, sia permesso il rinvio a G. Bascherini, *Al di là, ma non oltre. Santi Romano e la «colonizzazione statale esterna»*, in M. Croce (a cura di), *Un dialogo su Santi Romano*, Pisa, 2023, spec. pp. 167 ss.

⁴⁴ A. Mastropaolo, *L'enigma presidenziale*, cit., p. 47.

⁴⁵ A.G. Manca, *Il Sonderweg italiano*, cit., pp. 1287 s.

⁴⁶ Cfr. ad es. M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1-2/1963, vol. CLXIV, p. 82, dove si ricorda che il giuspubblicista E. Pessina, *Manuale del diritto pubblico costituzionale* (1865), Napoli, Priore, 1900, pp. 30 ss. fu tra i primi a sostenere la modificabilità dello Statuto e a evidenziare «il ruolo prevalente assunto dalla Camera rispetto al Monarca nella dinamica della forma di governo». Su questa prima stagione statutaria, meritano ancora un richiamo le pagine di R. Romeo, *Cavour e il suo tempo. III. 1854-1861*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 142. ss. Tra i più recenti lavori, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, cfr. F. G. Scoca, *Costituzione e Risorgimento*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 503 ss.

⁴⁷ Su questa tensione, v. già L. Raggi, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione*, 1914, pp. 446 ss. ed E. Crosa, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922, p. 120.

dal dualismo di un *King in Parliament* che istituisce una collaborazione tra la monarchia e la camera elettiva al fine di limitare e comporre gli opposti interessi e ragioni⁴⁸.

Che la forma e la funzione di governo non mirassero più solo a creare e a mantenere il nuovo ordine, ma dovessero strutturare la cornice istituzionale in cui inquadrare gli sviluppi di una società in mutamento, emerge già dagli articoli pubblicati da Cavour su *Il Risorgimento* nella primavera del 1848. Per Cavour, l'irrevocabilità dello Statuto «è solo applicabile ai nuovi e grandi principi proclamati da esso, ed al gran fatto di un patto destinato a stringere in modo indissolubile il popolo e il Re»⁴⁹, e il testo albertino era chiamato non a garantire «l'equilibrio dei poteri, ma [ad] assicurare l'azione progressiva e regolare delle nostre istituzioni politiche [...]. Gli ordini politici dello Stato debbono essere stabili in vista [...] di un moto, di uno svolgimento ordinati e progressivi [...]. Respingendo l'idea dell'equilibrio, vogliamo costituire la gran macchina politica in modo che l'impulso acceleratore sia combinato con la forza moderatrice; vogliamo, accanto alla molla che spinge, il pendolo che regola e rende il moto uniforme»⁵⁰.

La problematica della forma di governo statutaria si ripropose negli ultimi lustri di Ottocento in un contesto teorico e istituzionale in profonda trasformazione e assunse un rilievo decisivo nella rifondazione orlandiana del paradigma disciplinare della giuspubblicistica italiana di fronte alla crisi dello Stato liberale. Con il trasformismo, si manifestò «una fisiologia costante della storia parlamentare italiana: la mediazione», esercitata tuttavia non dai *leaders* politici all'interno dell'Assemblea, ma dal Presidente del Consiglio⁵¹. Questa tendenza alimentò, da una parte, la formazione di maggioranze precarie, legate più che da un programma politico dalle conciliazioni operate dal Presidente del Consiglio, non di rado attraverso pratiche clientelari e spartitorie che degradarono la vita del giovane parla-

⁴⁸ Cfr. ad es. P. Colombo, *Storia costituzionale*, cit., pp. 74 ss. e G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 37 ss. Sull'influenza del modello inglese sulla giuspubblicistica statutaria, v. inoltre, tra gli altri, G. Caravale, *Il modello di governo parlamentare inglese e la dottrina italiana degli ultimi decenni dell'Ottocento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, pp. 1035 ss.

⁴⁹ C. Benso Conte di Cavour, *Contro i critici malevoli dello Statuto* in *Il Risorgimento*, 10 marzo 1848, ora in *Tutti gli scritti*, III (1848-1850), a cura di C. Pischedda e G. Talamo, Torino, 1976, pp. 1113 ss.

⁵⁰ Id., *La riforma del Senato* (27 maggio 1848), in *Tutti gli scritti*, cit., pp. 1247 ss., ma v. anche i cinque articoli su *La legge elettorale* pubblicati tra il 12 febbraio e il 21 marzo 1848, ivi, pp. 1089 ss., 1104 ss. e 1127 ss.

⁵¹ G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, cit., p. 93.

mento; d'altra parte, quella mediazione rovesciò i termini del rapporto tra Primo ministro e maggioranza parlamentare rispetto al *cabinet government* del modello inglese: non si è a capo del governo in quanto *leader* della maggioranza, ma si è *leader* in quanto capo del governo.

Il progressivo allargamento del suffragio amplifica le dinamiche ora accennate, alimentando la polemica antiparlamentare e attribuendo al monarca la funzione di freno all'onnipotenza e alle degenerazioni del parlamento⁵². Nell'ultimo ventennio di Ottocento, l'esaltazione di un diritto costituzionale ormai positivizzato sterilizza lo Statuto privandolo del suo carattere programmatico; la tensione risorgimentale tra lettera e spirito del testo statutario ha esaurito la sua spinta, e attorno alla forma di governo si consolida «una strategia ideologica e discorsiva» che ridefinisce l'idea di sovranità e la trasferisce allo Stato-persona; le elaborazioni in materia non mirano più solo a garantire la divisione liberale dei poteri, ma a dare stabilità allo Stato-persona e alla sua opera di unificazione nazionale⁵³.

Al di là delle posizioni e del metodo, la giuspubblicistica italiana di fine Ottocento fatica a distinguere tra monarchia costituzionale e parlamentare, vedendo nella seconda il risultato di una necessaria evoluzione della prima, ma senza riuscire a indicare chiaramente cosa differenzi l'una dall'altra. Appaiono paradigmatiche al riguardo le riflessioni maturate da Vittorio Emanuele Orlando e dall'anti-orlandiano Giorgio Arcoleo. Quando si occupano di governo parlamentare, tanto Orlando quanto Arcoleo finiscono per parlare di «governo di gabinetto», intravedendo in esso il punto «fisiologico» di equilibrio del dualismo statutario, «e quindi la soluzione “giuridica” alla problematica della forma di governo»⁵⁴. Entrambi colgono

⁵² Una posizione questa paradigmaticamente esemplata a fine Ottocento da S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, CLI, 1/1897, pp. 9 ss., su cui si v. P. Ridola, *Sonnino e la crisi delle istituzioni parlamentari in Italia* (1974), in Id., *Esperienza costituzioni storia. Pagine di storia costituzionale*, Napoli, 2019, pp. 165 ss.

⁵³ Così L. Lacchè, *Il costituzionalismo liberale*, cit., p. 300, ma v. anche, tra gli altri, L. Mangoni, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in A. Mazzacane (a cura di), *I giuristi e la crisi dello stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli, 1986, pp. 37 ss.; P. Costa, *Lo stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 237 ss.; U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. individualismo ed assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 546 s.; P. Schiera, *Complessità politica dell'idea di costituzione*, in Id., *Profili di storia costituzionale. I. Dottrina politica e istituzioni*, Brescia, 2011, pp. 209 ss.

⁵⁴ Così, con riferimento a Orlando, M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana* (1990), in *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, I, Milano, 2001, p. 665.

i mutamenti intervenuti nel ruolo del Presidente del Consiglio dinanzi alle difficoltà degli assetti parlamentari di rispondere a un pluralismo sempre più disomogeneo e conflittuale. Tuttavia, per contestare la cd. «onnipotenza» parlamentare e per disverlarne la valenza ideologica⁵⁵, sia Orlando che Arcoleo finiscono per mortificare l'istituto e la funzione parlamentare e conservano alla monarchia un ruolo governante, da esercitarsi mediante gli «atti principali ed essenziali della regia prerogativa»⁵⁶ e senza escludere il ricorso a strumenti come i decreti-legge – la cui genesi è strettamente legata alle debolezze del circuito parlamento-governo – e i pieni poteri, che appaiono in evidente contrasto con i principi del sistema parlamentare e in cui è possibile cogliere un riflesso dell'antica concezione dell'esecutivo come potere pubblico «primordiale»⁵⁷.

Nonostante i richiami al parlamentarismo inglese, la giuspubblicistica italiana della stagione non mostrò una spiccata sensibilità per le autonomie e le prerogative del parlamento e trascurò il ruolo svolto dai partiti nei governi parlamentari. Se, nella critica dell'onnipotenza parlamentare, Arcoleo finì per convergere su posizioni antiparlamentari, non altrettanto può dirsi per Orlando. Anzi, il dilagare della polemica antiparlamentare permise alla neo-nata scuola italiana del diritto pubblico di continuare a impegnarsi nella legittimazione dell'esistente, per un verso limitando l'opera di attuazione dello Statuto «alla giuridicizzazione della vita civile e politico-istituzionale», senza estenderla a una compiuta «parlamentarizzazione dello Stato», e, per altro verso, contribuendo a stabilizzare assetti governativi edificati su un esecutivo bicefalo ma non dualista, poiché monarca e governo non

⁵⁵ Id., *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando (1881-1897)* (1979), in *La scienza del diritto pubblico*, cit., pp. 110 s.

⁵⁶ Così, L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, III ed. riveduta e aumentata, Firenze, Pellas, 1884, Vol. II, p. 548, che vi ricomprendeva la nomina dei ministri, lo scioglimento della Camera e la sanzione delle leggi. Cfr. A. Ridolfi, *Luigi Palma e l'indirizzo storico-politico (con particolare riferimento al potere elettorale ed al ruolo del monarca nell'ordinamento italiano)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2023, pp. 33 ss.

⁵⁷ M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, 1990, p. 134. Tra i più recenti lavori sulla decretazione e i pieni poteri in età statutaria, cfr. ad es. C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005; M. Benvenuti, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, pp. 21 ss.; A. Ridolfi, *Costituzionalizzare l'emergenza? Qualche riflessione a partire da uno scritto di Salvatore Prisco e Fulvia Abbondante*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2024, pp. 6 ss.

traggono la loro legittimazione da fonti diverse⁵⁸. Per i due costituzionalisti, il ricorso alla formula del governo di gabinetto indica una parlamentarizzazione della forma di governo statutaria oramai avvenuta, ma che non deriva da uno sviluppo monista dell'originario dualismo monarchico-costituzionale, dal prevalere del principio parlamentare sul principio monarchico, quanto dall'imporsi della mediazione governativa su entrambi i poli⁵⁹.

Nel passaggio tra Otto e Novecento, i richiami degli studiosi al *cabinet* d'oltremania ossequiano un modello in realtà ben poco seguito, mentre gli effettivi assetti istituzionali statuari appaiono sempre più influenzati dall'esperienza prussiana, improntandosi a un liberalismo autoritario che s'invera nella stagione crispina, quando le manipolazioni trasformistiche non mirano più, come in passato, a contenere le prerogative regie a favore di quelle parlamentari, ma a esautorare il parlamento dinanzi a un raccordo tra re e capo del governo cementato dalle fascinazioni bismarckiane, dalle ambizioni coloniali e dall'allarme per il crescente conflitto sociale. Anche la parlamentarizzazione degli assetti di governo che si registrò nella stagione giolittiana continuò a dipendere, come già ricordato, dalle contingenti valutazioni politiche del Presidente del Consiglio, oltre che dal re, e quella instabilità della forma parlamentare trovò conferma negli esecutivi regi che governarono negli anni della Grande Guerra e alla vigilia del fascismo.

La tesi della rapida parlamentarizzazione della monarchia statutaria tornò a circolare già nell'immediato dopoguerra nel saggio sullo Statuto di Massimo Severo Giannini, apparso nella collana *Testi e documenti costituzionali*, dove si legge che, nonostante la lettera dello Statuto, «la forma monarchica costituzionale pura non ebbe modo di svilupparsi, seppure [...] esistette, almeno per pochi mesi. [...] Certamente però, con il ministero Delaunay (27 marzo 1849), si aveva nel regno sardo una nuova forma: la monarchia parlamentare»⁶⁰.

In età repubblicana, fu Costantino Mortati a riproporre il paradigma parlamentare fondandolo su una lettura bifasica già elaborata nei primi Trenta⁶¹ e secondo la quale si affermerebbe in un primo momento un par-

⁵⁸ A.G. Manca, *Il Sonderweg italiano*, cit., p. 1333.

⁵⁹ M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato*, cit., p. 666.

⁶⁰ M.S. Giannini, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, in A.C. Jemolo e M.S. Giannini (a cura di), *Lo Statuto albertino*, Firenze, 1946, p. 7.

⁶¹ C. Mortati, *L'ordinamento del Governo*, cit., pp. 64 s. Peraltro, la tesi di un sistema parlamentare dualista che si sarebbe affermato in concomitanza con il rafforzamento della presidenza del Consiglio era già stata sostenuta nei primi anni Venti da G. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 14, 1922, pt. 1, 187 ss. Cfr. al riguardo, F.

lamentarismo dualista, in cui il governo sarebbe responsabile sia di fronte al re che di fronte al parlamento. Successivamente, l'esigenza di sciogliere il nodo della sovranità avrebbe determinato un'evoluzione in senso monista: con il rafforzamento della Presidenza del Consiglio, il monarca avrebbe perso la funzione d'indirizzo, configurandosi come organo di garanzia, mentre il parlamento sarebbe divenuto il protagonista del sistema politico, assumendo il monopolio della legislazione e la competenza a determinare l'indirizzo politico. Peraltro, per Mortati come per la giuspubblicistica di fine Ottocento, la soluzione del governo di gabinetto non costituiva una «deviazione» dal sistema parlamentare, ma piuttosto un «logico svolgimento» dei suoi presupposti: la risposta «ad un difettoso funzionamento pratico dei principii stessi» e alle difficoltà del parlamentarismo liberale italiano di adeguarsi – con l'estendersi del suffragio e, successivamente, con l'introduzione del sistema proporzionale – a un pluralismo sempre più disomogeneo e conflittuale⁶².

L'idea di un parlamentarismo dualista affermatosi in parallelo al progressivo rafforzamento del ruolo e della figura del Presidente del Consiglio mirava a poggiare la democrazia parlamentare repubblicana su una «rassicurante linea di continuità storica»⁶³ e, pur problematizzata e sfumata, questa ricostruzione ha continuato e continua a godere di ampio riscontro tra gli studiosi⁶⁴. Rispetto alle precedenti elaborazioni, che insistevano sulla rapidità e sulla incontrovertibilità della parlamentarizzazione dell'ordinamento statuario, si tende a spostare in avanti il momento della trasformazione e a evidenziare i conflitti e i ritorni all'indietro che si sono verificati nella prassi. Si presta maggiore attenzione allo scarto tra la lettera dello Statuto e il modo in cui questo fu interpretato dalle classi dirigenti dell'e-

Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 72 ss. e 87 ss.

⁶² C. Mortati, *L'ordinamento del Governo*, cit., p. 64 e analogamente, *Dallo Statuto albertino alla Costituzione della Repubblica* (1961), in *Raccolta di scritti*, vol. II, Milano, 1972, pp. 329 ss.

⁶³ A.G. Manca, *Il Sonderweg italiano*, cit., p. 1296.

⁶⁴ Cfr. ad es. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Bari, Laterza, 1974, pp. 49 ss.; U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., pp. 435 ss.; S. Labriola, *Storia della costituzione italiana*, Napoli, ESI, 1995, pp. 40 ss.; M. Fioravanti, *Lezioni di storia costituzionale*, cit., p. 175 ss., dove si distingue nell'età statutaria tra un «Governo Parlamentare I (GPI)» e un «Governo Parlamentare II (GP II)»: il primo «confina, in certi casi fino a confondersi, con la monarchia costituzionale» (p. 175); il secondo, novecentesco, è «il Governo parlamentare [...] del tutto emancipato dallo storico fondamento regio» (p. 206).

poca e agli stretti rapporti che nella stagione statutaria intercorsero tra i giuspubblicisti e la politica: ai nessi tra il processo di costruzione e rafforzamento dello stato unitario e il suo governo, da una parte, e il rinnovamento degli studi e del metodo del diritto pubblico, dall'altra. Si rimette in discussione la tesi di un'affermazione del sistema parlamentare per via consuetudinaria⁶⁵ e si accredita la tesi di una «convenzione costituzionale» tra parlamento, governo e monarchia⁶⁶, che offre una visione senza dubbio più realista dei rapporti che fin dalle origini dell'età statutaria s'instaurarono tra il legislativo e gli esecutivi, ma che non sembra trovare riscontro per quanto concerne la Corona, che lungi dal sentirsi vincolata a quella convenzione continua per l'intera stagione statutaria a inframmettersi nella vita e nell'attività dei governi⁶⁷.

Col tempo, tuttavia, accanto a questa interpretazione della forma di governo statutaria e dei suoi mutamenti, sono maturati altri itinerari di lettura, che da prospettive diverse hanno richiamato l'attenzione sulla contraddizione insita nella definizione di un parlamentarismo *dualista*, sul contrasto tra la doppia fiducia a cui rimangono in sostanza subordinati gli esecutivi in età statutaria e la responsabilità ministeriale monista su cui poggia il sistema parlamentare. Si è richiamata l'attenzione sul «conflitto cronicizzato» tra monarchia e parlamento che attraversa l'intera stagione statutaria e che genera un «governo pseudoparlamentare»⁶⁸; si è evidenziata la distanza dagli schemi parlamentari dei poteri statutariamente attribuiti al re in materia tanto di proroga e chiusura delle sessioni parlamentari (art. 9) quanto di nomina e revoca dei ministri (art. 65)⁶⁹; si sono sempre più frequentemente rimarcati i limiti di quella evoluzione e lo strutturarsi di una forma di governo eterogenea, la cui incompiutezza si lega all'omogeneità delle dirigenze politiche liberali e alla sempre problematica individuazione dell'organo di vertice, continuando l'indirizzo politico a dipendere per l'intera stagione

⁶⁵ Oltre a C. Mortati, *L'ordinamento del Governo*, cit., p. 64, secondo il quale la forma di governo parlamentare si sarebbe costituita «sulla base di una consuetudine [...] integrativa dello Statuto», si v. ad es. G. Mosca, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1908, p. 65, dove si legge che una tale consuetudine «cominciò a stabilirsi fin dal primo anno nel quale lo Statuto fu applicato negli antichi Stati sardi».

⁶⁶ G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 13 ss.

⁶⁷ S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare*, cit., pp. 7 s.

⁶⁸ G. Maranini, *Storia del potere*, cit., p. 21, per il quale tuttavia la negazione della forma parlamentare dipese non tanto dal dualismo statutario, quanto dall'assenza di un sistema elettorale basato sul collegio uninominale a turno unico.

⁶⁹ S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, 1995, pp. 18 e 23 ss.

statutaria dalla cooperazione tra re e parlamento. In uno scenario così mosso, in cui il parlamento non riuscì mai a imporsi politicamente del tutto sul monarca, la ricerca di un preciso momento di passaggio dell'ordinamento statutario a un assetto tipicamente parlamentare finisce dunque per costituire «un falso problema, con ogni probabilità insolubile»⁷⁰.

Nell'Italia monarchica, si registrerebbe piuttosto una «transizione incompiuta da una monarchia costituzionale pura [...] a un modello ibrido» ancora in cerca di un nome: un incrocio tra la monarchia prussiana e quella orleanista molto distante dal *cabinet government* inglese⁷¹. L'intera stagione statutaria sarebbe infatti caratterizzata da un dualismo instabile e conflittuale, in cui la parlamentarizzazione degli assetti è rappresentata come l'esito di un'inevitabile evoluzione dalla quale non emerge tuttavia una forma di governo «strutturalmente e funzionalmente diversa» da quella originaria⁷². Come nella monarchia orleanista, più che un sistema parlamentare nell'Italia del secondo Ottocento si strutturerebbe un «*regime di bilanciamento dei poteri a esecutivo monarchico*» in cui «la tendenza della Camera elettiva ad assorbire il potere esecutivo» è «contrastata in chiave conservatrice» dalle prerogative di governo che la Corona continua a esercitare per l'intera stagione statutaria⁷³.

5. La monarchia costituzionale e lo studio delle transizioni

Le vicende delle monarchie costituzionali europee e di quella italiana in particolare evidenziano gli stretti rapporti che legano il diritto costituzionale alla politica, alla storia e alla comparazione⁷⁴. Da tempo, invece, il dialogo

⁷⁰ P. Colombo, *Storia costituzionale*, cit., p. 74, ma già R. Romeo, *Cavour e il suo tempo*, cit., p. 146 rimarcava le divergenze tra storici e giuristi nella datazione di questo mutamento ordinamentale.

⁷¹ R. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, cit., p. 42.

⁷² A.G. Manca, *Il Sonderweg italiano*, cit., p. 1329. Tornando sul tema, lo stesso U. Allegretti, *Forme costituzionali*, cit., pp. 7 s. ha sottolineato come dal punto di vista della separazione dei poteri in Italia non venga mai meno il rapporto monarca e governo, impedendo quella fusione tra maggioranza della camera elettiva e governo necessaria alla parlamentarizzazione della forma di governo.

⁷³ L. Lacchè, *Il costituzionalismo liberale*, cit., pp. 299 s.

⁷⁴ Su questo approccio allo studio del diritto costituzionale, cfr. almeno: G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (Il metodo)*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 23 ss.; L. Paladin, *La questione del metodo nella storia costituzionale* (1997), ora in *Saggi di storia costituzionale* (a cura di S. Bartole), Bologna, 2008, pp. 13 ss.; A.A. Cervati, *A*

tra discipline intorno ai temi della separazione dei poteri e delle forme di governo appare in sofferenza, in particolare tra giuristi e politologi, che si contestano reciprocamente di indulgere nell'astrazione o di eccedere nella tecnicizzazione⁷⁵. Queste autarchie euristiche alimentano uno specialismo capace di elaborare tassonomie molto accurate, ma rischiano di smarrire quell'apertura dello sguardo da cui dipende, al fondo, la stessa prescrittività che impronta le moderne elaborazioni in materia di forme di governo e separazione dei poteri, vocate non solo a descrivere e a classificare, ma anche a incidere sul reale: a indirizzare le scelte e le azioni degli attori politici e istituzionali⁷⁶.

Occuparsi della monarchia costituzionale riporta alle origini dello Stato moderno e del costituzionalismo liberale, quando «il nesso tra il diritto costituzionale e la realtà politico-sociale è stato vissuto in termini molto sofferti»⁷⁷ e «la lotta politica è parte integrante e “produttiva” del quadro costituzionale»⁷⁸. I mutamenti ordinamentali che segnarono quella fase si accompagnarono alla formazione di una cultura costituzionale che svolse un ruolo di primo piano nei dibattiti che si aprivano nella neonata *sfera pubblica* europea intorno ai processi di riorganizzazione istituzionale in atto, alle garanzie adeguate alla tutela dei diritti che in quei contesti chiedevano riconoscimento e alla individuazione dei principi e dei criteri interpretativi delle nuove costituzioni.

L'esperienza statutaria e le altre vicende monarchico-costituzionali evidenziano come il tema delle forme di governo investa dinamiche in cui la storia delle *idee* e quella dei *fatti* si collegano in vario modo e con temporalità ed esiti differenti, e la complessità di queste legature sollecita a spingere l'analisi oltre la storia *delle costituzioni* verso uno *studio storico* delle fondamentali strutture teoriche e pratiche degli ordinamenti costituzionali;

proposito dello studio del diritto costituzionale, cit., pp. 1 ss.; P. Ridola, *Il costituzionalismo: itinerari storici e percorsi concettuali*, in Id., *Esperienza costituzioni storia*, cit., pp. 91 ss.

⁷⁵ C. Möllers, *The Three Branches*, cit., pp. 2 s., ma già G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p. 11, ha rimarcato come, in queste materie, «in generale le diverse discipline si ignorano, e solo sporadicamente qualche autore tenta casuali e parziali comparazioni con le nozioni, i concetti, le definizioni, i temi di altre discipline relative allo stesso oggetto».

⁷⁶ Cfr. ad es. N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo*, cit., p. 150 e M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 214 ss.

⁷⁷ R. Nania, *Forma di governo e sistema dei partiti*, cit., p. 314.

⁷⁸ L. Lacchè, *Governo rappresentativo e principio parlamentare: le Chartes francesi del 1814 e 1830*, in *Giornale di storia costituzionale*, II-2004, p. 118.

a esercitare uno sguardo disposto a ripensare le ricostruzioni tradizionali, a non accontentarsi delle letture più lineari ed “evoluzioniste” delle forme di governo e dei loro mutamenti. Un tale approccio può trarre giovamento dagli apporti che possono venire da altri saperi, come, ad es., dalla storia dei concetti di O. Brunner e R. Koselleck e dalla riflessione weberiana sul metodo delle scienze sociali⁷⁹. Analogamente ad alcuni *Grunbegriffe* e idealtipi, parlare di forme di governo rimanda infatti a lemmi di un vocabolario politico utili a interpretare una data epoca in quanto capaci di esprimere esperienze e aspettative, di registrare i mutamenti in atto nella politica e nella società e, insieme, di incidere su quei mutamenti orientandone il corso.

In questa prospettiva, e forse anche in quanto diffusamente ritenuta una forma “di passaggio”, la monarchia costituzionale più ancora di altre forme dell’ordine politico sollecita gli studiosi a prestare maggiore attenzione alla *transizione* come categoria della storiografia costituzionale e alla multi-temporalità dei «regimi di storicità» che la caratterizza⁸⁰. Un’analisi attenta alla varietà istituzionale e alla vivacità culturale delle monarchie costituzionali europee dovrebbe indurre a indagare quelle vicende come problemi storiografici complessi, in cui si registrano salti delle strutture temporali consolidate e in cui nuove idee e nuove pratiche tendono a instaurare un nuovo rapporto con il passato e con il futuro. I cambiamenti ordinamentali procedono infatti secondo temporalità molteplici e non sempre allineate⁸¹, che invitano ad assumere l’idea di transizione non solo come riferita a un lasso di tempo, ma anche come strumento utile a una miglior conoscenza di quel periodo: a cogliere «il raggio d’azione [...] del discorso puramente giuridico» e i più ampi contesti in cui questo si cala e, insieme, i rapporti

⁷⁹ Cfr. A.A. Cervati, *A proposito dello studio del diritto costituzionale*, cit., pp. 1 ss. e P. Ridola, *Metodo comparativo e storia costituzionale nell’opera di Giovanni Bognetti*, in Id., *Esperienza costituzioni storia*, cit., pp. 36 ss.

⁸⁰ M. Cau, *La Costituzione nel tempo. Regimi di storicità di un progetto storico-politico*, in *Giornale di storia costituzionale*, II, 2018, pp. 147 ss.

⁸¹ F. Braudel, *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell’età di Filippo II* (1949), Torino, Einaudi, 2010, pp. XXVII s., per il quale il fluire storico risulta dalla combinazione di tempi dalle durate differenti: il tempo corto, individuale, dell’*événement*, il tempo più disteso, sociale, della *congiuntura* e il tempo lento, geografico, della *longue durée*. Sulle diverse possibilità di “storicizzare il tempo”, si v. invece R. Koselleck, «Spazio di esperienza» e «orizzonti di aspettativa»: due categorie storiche, in *Futuro passato. Per una semantica dei tempi storici*, Bologna, CLUEB, 2007, pp. 300 ss.

che intercorrono tra le fasi costituenti e quelle di attuazione, gli scarti tra mutamenti formali e mutamenti sostanziali⁸².

Nel caso italiano, un simile approccio favorisce una lettura più articolata e realista degli assetti di governo statutari rispetto a un paradigma parlamentare elaborato a fini di legittimazione dell'ordinamento e della classe politica venuti fuori da quella transizione, e riproposto in età repubblicana per riportare la democrazia italiana nell'alveo di una accomodante continuità storica. Il persistente dualismo statutario si rivela in questa chiave, per un verso, il riflesso di conflitti politici e istituzionali irrisolti nell'Italia liberale, in cui la pretesa dei ceti emergenti di affermare un primato del potere legislativo che portasse la camera elettiva ad assorbire il potere esecutivo rimase in costante tensione con l'aspirazione della Corona di conservare e, all'uopo, esercitare una autonoma sfera di governo e di direzione politica. Per altro verso, questa irrisolutezza rispecchia una contraddizione di fondo del liberalismo europeo già allora colta dai suoi critici, dai reazionari come dai rivoluzionari. Le borghesie liberali della stagione «tentano di paralizzare il re mediante il parlamento, lasciandolo però sul trono»: reclamano un monarca al di sopra dei partiti e della stessa rappresentanza popolare, ma vorrebbero che si (auto)limitasse a esprimere la volontà di quella rappresentanza. Per il timore di una radicale democratizzazione, il liberalismo ottocentesco accetta che siano i sovrani a *concedere* una costituzione, e dunque ammette l'esistenza di «un potere statale personale» ma, allo stesso tempo, mira a «eliminare proprio il potere personale» del re: a ridurlo a un «mero organo esecutivo» e a sottoporre i suoi atti all'approvazione del ministero⁸³.

La teleologia parlamentare che ancora impronta gli studi dei giuspubblicisti sulla forma di governo statutaria anticipa un mutamento che in Italia come anche in Germania si sarebbe compiuto solo a Novecento inoltrato, e in uno Stato non più monarchico ma repubblicano. In tal modo, si rischia di ridurre il dualismo tra monarchia e rappresentanza a un conflitto tra criteri di legittimazione della sovranità e di non prestare la dovuta attenzione al «rapporto difficile e problematico» che in quelle esperienze il costituzionalismo liberale intrattenne con la democrazia⁸⁴. Se, invece, si

⁸² F. Cortese, *Dalle transizioni costituzionali alla grande transizione nazionale: una costante e ostinata narrativa*, in G. Bascherini e G. Repetto (a cura di), *Per una storia costituzionale italiana attraverso la letteratura*, Milano, 2022, p. 100.

⁸³ C. Schmitt, *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 80 s.

⁸⁴ M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 40.

guarda all'effettivo funzionamento degli assetti statutari, si nota che, lungi dal risolversi in uno scontro tra principi di legittimazione, la persistente polarizzazione di quegli assetti fu il segno del più ampio conflitto politico, sociale e istituzionale che attraversa il lungo Ottocento europeo: della dialettica tra le forze che avevano stipulato il patto alla base dell'*octroi*, ma anche del più vasto scontro in atto tra gli inclusi e gli esclusi da quel patto.

Simili sfasature storiografiche non facilitano, peraltro, l'individuazione di domande utili alla comprensione di dinamiche tutt'ora in atto. Nel passaggio dallo Stato *di diritto* allo Stato *amministrativo* muta l'idea di *governo*, ancora oggi «oggetto costituzionale di non facile identificazione»⁸⁵; l'inedito pluralismo sociale, economico e politico che caratterizza quel tornante evidenzia infatti i limiti della meccanica distinzione tra norme e atti che caratterizza la divisione liberale dei poteri rispetto alle valenze che veniva assumendo la questione del governo. La parlamentarizzazione della *forma* di governo si collega, in altri termini, al dinamizzarsi della *funzione* e, di conseguenza, a un accrescimento delle strutture che impone una riorganizzazione dell'*organo* Governo, nelle sue articolazioni politiche come in quelle amministrative.

A differenza di quanto accaduto in Inghilterra, la monarchia sabauda pretese di continuare a svolgere un ruolo governante e di mantenere la titolarità di un potere esecutivo concepito, peraltro, come un potere che conservava una sua precedenza e prevalenza rispetto agli altri. Questa resistenza dei sovrani a ridursi a una funzione puramente regnante, assieme alle debolezze della dialettica politico-parlamentare aiutano a comprendere le difficoltà che hanno ostacolato lo sviluppo di un circuito d'indirizzo parlamento/governo e inciso sul ruolo e sui caratteri del governo in età statutaria. In nome del testo statutario, il re avrebbe preferito continuare a rapportarsi individualmente con i ministri; nella prassi, la dialettica parlamento-governo conduce rapidamente all'affermazione di un Consiglio dei ministri e di una presidenza del Consiglio che «mutuano implicitamente» modelli stranieri, ma che non riescono, in quella stagione, ad acquisire una loro autonomia istituzionale, rimanendo responsabili di fronte al re oltre che alla maggioranza parlamentare⁸⁶.

⁸⁵ G. Repetto, *Editoriale. Dalla funzione alla struttura. Le trasformazioni del Governo*, in *Diritto costituzionale*, 1/2024, p. 5.

⁸⁶ G. Melis, *Per una storia istituzionale*, cit., p. 1035, ma v. anche R. Ferrari Zumbini, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Roma, Luiss University Press, 2016, pp. 212 ss.

Vigente lo Statuto, non si riuscì a stabilizzare una dinamica compiutamente parlamentare, che rimase dipendente dalla volontà del monarca e dai contingenti interessi politici dei vari esecutivi. Alla fine della Grande Guerra, nel tentativo di garantire lo *status quo* e in continuità con gli assetti statutari, l'ultimo liberalismo italiano apre le porte al fascismo e a un regime del Capo del Governo in cui lo Stato viene «incrementalmente» a identificarsi con l'azione di governo⁸⁷. Continuare a pensare alla stagione statutaria come a una fase in cui la camera elettiva progressivamente ma inesorabilmente assorbe il potere esecutivo non aiuta a cogliere quella che nella prassi si rivela una forma di Governo che rimane nel guado tra una monarchia costituzionale e una parlamentare: nella quale la prevalenza del circuito parlamento-governo si afferma solo a intermittenza e in cui l'originario dualismo monarchico-costituzionale tende a un «monismo statocentrico»⁸⁸ che si realizza a suo modo nella stagione fascista, con la negazione della rappresentanza *politica*.

Sottovalutare la precarietà che prima e dopo il fascismo impronta il sistema parlamentare di governo in Italia, non prestare la dovuta attenzione alle ricorrenti problematiche poste dalla questione del governo nelle diverse stagioni della storia unitaria – che si tratti dell'organizzazione dell'istituzione, dell'indirizzo politico o dei rapporti tra politica e amministrazione – contribuisce a una lettura delle odierne questioni in materia concentrata esclusivamente sulle più recenti patologie e sui più o meno contingenti squilibri, e che rischia di trascurare «certi caratteri che sembrano presentarsi come costanti, perché fanno sentire la loro presenza pur nella varietà delle situazioni succedutesi nel tempo»⁸⁹: una sorta di indifferenza dell'azione e della collocazione istituzionale del Governo rispetto alle variabili della forma di governo, capaci di influenzare le prime ma senza «esaurirle» nel rapporto di fiducia, e, insieme, un «continuo e reciproco implicarsi tra la dimensione strettamente giuridico-costituzionale delle regole sull'esercizio del potere esecutivo e il contesto politico-istituzionale»⁹⁰. Con la monarchia come con la repubblica, l'azione degli esecutivi è condizionata da una rete di rapporti che eccedono la dialettica parlamento-governo e che coinvolgono i capi di Stato, gli interessi locali, le parti sociali ed economiche più influenti, la Chiesa cattolica e, nella

⁸⁷ F. Lanchester, *Costantino Mortati e la "dottrina" degli anni Trenta*, in Id. (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, 1989, p. 95.

⁸⁸ P. Costa, *Lo Stato immaginario*, cit., pp. 86 ss.

⁸⁹ C. Mortati, *Dallo Statuto albertino*, cit. p. 329.

⁹⁰ G. Repetto, *Editoriale*, cit., p. 7.

più recente età repubblicana, le istituzioni europee; si registra nell'intero arco della vicenda unitaria una «tendenza della dinamica politica a installarsi, anziché secondo una contrapposizione tra schieramenti [...] su una dinamica di centro» che mira ad attrarre le «estreme» nell'orbita di governo «più per partecipare alla gestione del potere, che per realizzare programmi politici»⁹¹.

Gli studi in materia di governo sempre più di frequente richiamano l'attenzione su una serie di caratteri tipici dell'esperienza costituzionale unitaria, monarchica e repubblicana, riguardo alla posizione e al ruolo dell'Esecutivo. L'indeterminatezza dei poteri del Capo dello Stato nella scelta del Presidente del Consiglio, il faticoso consolidamento di quest'ultimo e le complicazioni che hanno costantemente accompagnato i tentativi di regolazione normativa del governo⁹². Il configurarsi del governo «come una complessa tessitura di anime», a riflettere l'assenza di una dialettica politica tra partiti diversificati e parimenti legittimati, il dosaggio degli interessi e il localismo degli schieramenti⁹³. Una «instabilità governativa [...] compensata [dalla] continuità del personale politico» nell'età statutaria e, dopo il fascismo, dalla permanenza di un partito al centro dell'area di governo⁹⁴. La «cronica difficoltà dello stabilizzarsi di un indirizzo politico intorno a scelte di sistema e di lungo periodo»⁹⁵ e l'incapacità del governo di affermarsi quale «autentico organo di impulso» di quell'indirizzo, incapacità che cresce dinanzi ai mutamenti in senso pluralista e al relativo infittirsi della rete di rapporti in cui è calato il governo e la sua azione⁹⁶. Le oscillazioni della funzione di governo tra «forza e debolezza», tra l'idea del «“Governo forte”» e quella del «centro vuoto», e, insieme, la sua «mai definitiva collocazione tra sfera politica e sfera dell'amministrazione»⁹⁷, in cui a una «inconsistente identità politica [...] fa [...] da contrappeso la potestà di direzione dell'amministrazione» di cui gli esecutivi si avvalgono tanto per la difesa dell'ordine pubblico quanto a fini di una costruzione clientelare del consenso, quale canale

⁹¹ S. Niccolai, *Il governo*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 12.

⁹² S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare*, cit., pp. 18 s. e 35 ss.

⁹³ S. Niccolai, *Il governo*, cit., p. 12.

⁹⁴ S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 344 s.

⁹⁵ G. Repetto, *La tensione essenziale*, cit., p. 367.

⁹⁶ Id., *Editoriale*, cit., p. 7.

⁹⁷ S. Filippi, *La funzione di governo*, cit., p. 10 e p. 290.

di distribuzione di fondi e di risorse⁹⁸. La costituzione repubblicana segna il passaggio a un testo costituzionale rigido che individua i fini e le regole dell'azione e dell'organizzazione di governo e che, diversamente dallo Statuto, esprime una forma di governo chiaramente parlamentare, seppure scarsamente razionalizzata e formalizzata, in cui il compito di vivificare dall'interno quella forma parlamentare è attribuito al sistema politico-partitico. Questi mutamenti degli assetti istituzionali non hanno impedito tuttavia il riproporsi di tendenze di fondo e aporie già caratterizzanti la stagione statutaria, dando alimento nel tempo a diversi progetti di "grande riforma costituzionale" della forma di governo.

Se si presta attenzione alle prassi e ai contesti che hanno caratterizzato le diverse stagioni della monarchia italiana acquistano evidenza i fattori che hanno contribuito all'incompiuta parlamentarizzazione della forma di governo statutaria e, al contempo, le ragioni del particolare successo arriso al paradigma parlamentare nella storiografia costituzionale di età repubblicana. Un approccio storico e realista invita inoltre a non trascurare le legature che connettono le forme e la sostanza delle trasformazioni ordinamentali: i rapporti non sempre lineari che nelle varie esperienze costituzionali intercorrono tra i periodi di *transizione* da un ordinamento e l'altro, i momenti di *scrittura* delle costituzioni e le fasi di *attuazione* delle loro previsioni. In questa chiave, una maggior consapevolezza delle contraddizioni e degli irrisolti che hanno segnato la parlamentarizzazione dell'ordinamento statutario non contribuisce solo a una miglior conoscenza di quella vicenda e di quell'epoca, ma può offrire feconde sollecitazioni a un'analisi aperta e critica delle tensioni che attualmente attraversano la forma, l'organizzazione e la funzione di governo.

Gianluca Bascherini, «*The spring that drives and the pendulum that regulates*». *Constitutional monarchy and the form of government of the Albertine Statute*

Constitutional monarchy is generally considered to be the typical form of government of the transitions between absolutism and parliamentary monarchy. A comparative historical study, however, reveals it to be the typical form of government of liberal constitutionalism, in which modern theories of the separation of powers matured and the idea of government was rethought in a dynamic sense. In monarchical Italy, a royal-parliamentary dualism persisted, preventing a complete parliamentarisation of the institutional set-up and making the function of government precarious. This precariousness recurred in the republican age,

⁹⁸ S. Niccolai, *Il governo*, cit., pp. 13 s.

and a better understanding of its underlying causes may prove useful in critically analysing contemporary governmental dynamics.

Keywords: forms of government, constitutional monarchy, liberal constitutionalism, separation of powers, constitutional transitions.

Gianluca Bascherini, Facoltà di Giurisprudenza, Sapienza Università di Roma, Piazzale Aldo Moro 5, 00187 Roma.
gianluca.bascherini@uniroma1.it

