



Rivista di Diritto e Storia Costituzionale del Risorgimento n. 4/2014

LA FORMA DI GOVERNO

DALLO STATUTO ALBERTINO ALL'UNITA' D'ITALIA

Daniele Trabucco (Università degli Studi di Padova)

Michelangelo De Donà (giornalista, Università degli Studi di Pavia)

Non è certo mancata la discussione sulla forma di governo che lo Statuto Albertino, entrato in vigore il 4 marzo 1848, introduceva nel Regno di Sardegna. L'orientamento prevalente è per la “monarchia di tipo costituzionale” dove al Re (art. 5) spettavano il potere esecutivo e importanti prerogative come, ad esempio, essere il capo supremo dello Stato, il comandante delle forze di terra e di mare, era lui inoltre che dichiarava la guerra o faceva i trattati di pace con la precisazione, in quest'ultimo caso, del dovuto assenso delle Camere qualora “importassero un onere alle finanze o variazioni di territorio dello Stato”.

Il potere legislativo (art. 3) veniva esercitato dal Re che si limitava a sanzionare le leggi e dal Parlamento costituito di due camere (il Senato di nomina regia e la Camera eletta sulla base di un sistema uninominale a due turni in base a requisiti di capacità e di censo) con il compito di predisporre il contenuto. Al potere giudiziario non era garantita l'indipendenza dall'esecutivo.

Va precisato che il Re aveva anche il potere di nominare e revocare i ministri (art. 65); lo Statuto precisava poi il principio della responsabilità dei ministri (art. 67) senza tuttavia specificare se questa era da intendersi verso il Re (in base appunto ad un rapporto fiduciario) oppure nei confronti del Paese e dei suoi rappresentanti.

Altro dato da non trascurare è che le leggi e gli atti del Governo avevano valore se muniti della firma di un ministro.

Leggendo l'art. 67 non si può dire che sia esclusa a priori una diretta responsabilità dei ministri nei confronti del Parlamento in base ad una relazione fiduciaria e a questo fa riferimento appunto il Cavour stesso quando parla di una “monarchia tendenzialmente parlamentare” anche se prese di posizione ispirate alla logica del parlamentarismo si ebbero già alla concessione dello Statuto che divenne il fulcro delle speranze liberali in Italia. Concedendo questa costituzione flessibile, quindi modificabile con legge ordinaria, il sovrano dava vita a una sorta di “monarchia limitata” dove tutti gli altri poteri e organi erano messi in posizione subalterna o inferiore al monarca.

Con la nomina del primo ministero presieduto da Cesare Balbo, il 16 marzo 1848, furono pubblicate le norme dello Statuto e la legge n. 680 del 17 marzo 1848 in materia elettorale mentre in aprile si svolsero le prime elezioni della Camera che evidenziarono da subito il suo carattere borghese. Dopo Balbo, seguirono altri governi presieduti da Casati, Alfieri, Perrone, Gioberti e Chiodo. Gli eventi bellici del periodo, con le inevitabili ripercussioni diplomatiche e politiche, portarono alla richiesta dei pieni poteri nei casi di emergenza nazionale e a un uso frequente del potere di scioglimento dell'assemblea. L'art. 9 dello Statuto attribuiva infatti al Re il potere di sciogliere, convocare e prorogare le sessioni della Camera dei deputati. Nell'età della monarchia lo scioglimento delle legislature fu la regola assoluta: fra il 1848 e il 1906 su 55 ministeri solo 13 caddero a seguito di un formale voto di sfiducia della Camera.

Sono peraltro tre gli atti che nella forma di governo statutaria non esprimono nessun principio democratico: la nomina dei ministri, la dissoluzione della Camera e la sanzione regia delle leggi. A titolo di paragone il sistema parlamentare inglese si muoveva invece all'interno di una logica legata alla democrazie rappresentativa.

La trasformazione della monarchia sabauda da rigidamente costituzionale a parlamentare-rappresentativa si estrinseca nel rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento. Vale la pena quindi evidenziare tre elementi caratteristici del “regime monarchico costituzionale”.

Innanzitutto con l'abdicazione di Carlo Alberto in favore di Vittorio Emanuele II (asceso al trono il 27 marzo 1849) il nuovo Re conservò il comando effettivo dell'esercito assicuratosi anche dall'imposizione di propri uomini nei ministeri della guerra e della marina; era inoltre in grado di condizionare, almeno al proprio gradimento, la nomina del ministro degli esteri. Ecco perché si parla di sistema di formazione dei governi “aparlamentare”.

In secondo luogo con il “proclama di Moncalieri” del 20 novembre 1849 la Corona e il Governo fecero appello agli elettori sciogliendo la Camera per il suo rifiuto all'approvazione del trattato di pace con l'Austria. In questo modo non solo si poteva garantire la sopravvivenza dello Statuto ma si rafforzò la posizione dell'esecutivo mentre prese origine a livello parlamentare il bipartitismo imperfetto. Va però dato merito a Cavour se, nella prassi, si realizzò quell'equilibrio tra Corona e Parlamento fondato sulla funzione intermedia del Governo.

Infine un cenno sulla revocabilità dei ministri non più graditi al Re. Questo istituto non è mai stato inteso come riferibile solo al governo nel suo complesso ma anche ai singoli ministri. Nella prassi va ricordata nel 1890 la revoca, con decreto del re su proposta del presidente del Consiglio, del ministro delle finanze Seismit-Doda per la sua partecipazione, senza aver protestato, a un banchetto irredentista antiaustriaco.

Nell'evoluzione della forma di governo si tenga naturalmente presente come Carlo Alberto e Vittorio Emanuele II manifestarono ostilità allo sviluppo, dentro il Consiglio dei ministri, di un soggetto in grado di assumere la direzione del governo. A tal proposito con il decreto del 28 marzo 1867 Ricasoli stabilì che il presidente del Consiglio “rappresenta il gabinetto,

mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, cura l'adempimento degli impegni presi dal governo". Nell'ottobre dello stesso anno Rattazzi decise l'abrogazione del decreto. Grande significato ebbe il decreto del 14 novembre 1901 con il quale il governo Zanardelli decise la riduzione delle prerogative della Corona e attribuì al Consiglio dei ministri il potere di nomina e di revoca delle maggiori cariche dello Stato.

L'interferenza regia nel rapporto tra Governo e maggioranza in parlamento cessò con la proclamazione di Roma a capitale d'Italia, mentre il regime parlamentare si consolidò con Umberto I.