

Working Paper Series

---

**LE TRASFORMAZIONI IN VIA  
CONSUETUDINARIA E CONVENZIONALE DEL  
GOVERNO DALLO STATUTO ALBERTINO AL  
PERIODO TRANSITORIO**

SOG-WP48/2019

ISSN: 2282-4189

---

Ylenia Citino

---

This text may be reproduced only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, references should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or the other series, the year and the publisher.

---

© 2019 Ylenia Citino

Printed in Italy, May 2019

LUISS School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Rome ITALY

email: [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it)

web: [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)



# ABSTRACT

---

*Il presente contributo, adottando una prospettiva storico-costituzionale, tratta il tema dei cambiamenti istituzionali che hanno caratterizzato l'esecutivo e la forma di governo italiana dallo Statuto Albertino al periodo transitorio, con particolare riferimento alle regole non scritte. Dopo aver esposto le direttrici fondamentali su cui si sviluppa il dibattito della dottrina in relazione al fondamento della consuetudine sul parlamentarismo, si passa ad esaminare il processo di rafforzamento dell'organo di governo e di emersione della figura del Presidente del Consiglio. Segue un'analisi sull'evoluzione "silenziosa" delle regole riguardanti il rapporto fiduciario rispetto alle fasi di espansione e contrazione dei poteri della Corona. Infine si mettono a fuoco gli effetti dell'avvento del fascismo sulla forza di resistenza passiva delle previgenti consuetudini. Solo alcune di queste, infatti, riusciranno a sopravvivere ai rivolgimenti istituzionali del periodo transitorio che hanno cambiato la forma di governo italiana.*

Keywords: *consuetudini costituzionali; convenzioni; prassi; regole non scritte; forma di governo; statuto albertino; relazione di fiducia; ruolo del Primo Ministro/presidente del Consiglio; monarchia costituzionale; parlamentarismo; fascismo; periodo transitorio*

# AUTHOR INFORMATION

---

**Ylenia Citino** holds a Ph.D in Political Science at University of "Roma Tre", Department of Political Science, curricular section "Government and Institutions". She is a former scholar of French "Ecole National d'Administration" (ENA) and holds a Master in Diplomacy at S.I.O.I. and a Master's Degree in Law at Luiss Guido Carli University. She worked for the Italian "Senato della Repubblica" Defence Committee and for the Legal Service of the Council of the European Union as legal expert.

Contact Information:

[yleniamaria.citino@uniroma3.it](mailto:yleniamaria.citino@uniroma3.it)

[yleniacitino@gmail.com](mailto:yleniacitino@gmail.com)

# TABLE OF CONTENTS

---

1. INTRODUZIONE.....	5
2. LE TENSIONI ISTITUZIONALI NELLO STATUTO ALBERTINO E LA CONSUETUDINE ALLA BASE DELLA MONARCHIA PARLAMENTARE.....	8
3. IL RAFFORZAMENTO DELL'ESECUTIVO E LA POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO.....	14
4. L'EVOLUZIONE NON SCRITTA DELLE REGOLE SUL RAPPORTO FIDUCIARIO.....	23
5. LA ROTTURA DELLE REGOLE NON SCRITTE DURANTE IL FASCISMO.....	26
6. IL MUTAMENTO DELLE FORME ISTITUZIONALI DI GOVERNO NEL PERIODO TRANSITORIO.....	33
BIBLIOGRAFIA.....	38

# 1. INTRODUZIONE

Sono passati più di centosettant'anni dall'approvazione dello Statuto albertino, settanta dalla Costituzione repubblicana: in questo vasto lasso di tempo l'assetto dei poteri derivante dall'ordinamento costituzionale non ha mai smesso di evolversi, tanto che la storiografia vi identifica una molteplicità di «Costituzioni», da quella monarchico-subalpina a quella liberale e multipartitica di fine Ottocento-inizio Novecento, dal ventennio fascista alla Costituzione repubblicana, essa stessa a sua volta contenente diverse «Costituzioni»<sup>1</sup>.

Da un punto di vista strettamente giuridico, una simile concettualizzazione è impropria poiché è indubbio che le Costituzioni vigenti siano state soltanto due. Tuttavia, per comprendere a fondo la lunga gestazione della forma di governo italiana, può risultare utile ad un costituzionalista «prendere a prestito» elementi e metodi tipici della storiografia<sup>2</sup>. È ammissibile, dunque, suddividere l'evoluzione del nostro ordinamento per «fasi» o «periodi», risalendo dalla norma all'istituzione, quel fattore che equivale al «sostrato materiale» di ogni assunto giuridico e che, come ci insegna Costantino Mortati, rappresenta lo svolgimento storico naturale di una Costituzione<sup>3</sup>. Da qui l'utilità interpretativa dello studio del processo di silente adeguamento e trasformazione dei rapporti tra gli organi costituzionali attraverso prassi, convenzioni e consuetudini<sup>4</sup>.

Il discorso sulla migliore forma di governo prende le mosse dall'antichità e giunge sino ad oggi seguendo lo schema della sostanziale contrapposizione fra la migliore forma *in astratto* e il rendimento della forma *in concreto*<sup>5</sup>. Di solito, infatti, queste due forme non coincidono perché la forma di governo in concreto «devia» in qualche modo dalle intenzioni originarie<sup>6</sup>. La concezione che fonda il rispetto delle regole sulla base della intrinseca socialità del diritto, preferibile ad avviso di chi scrive rispetto alla tesi della coazione, spiega in maniera pregevole il distacco che si verifica

---

\* Il presente articolo costituisce un estratto rielaborato della tesi, discussa ó nell'aprile 2018 ó nell'ambito del Dottorato in Scienze politiche, curriculum «Governo e istituzioni» - XXX ciclo - Dipartimento di Scienze politiche, Università di Roma Tre, dal titolo «L'infettibile dinamicità della forma di governo attraverso i fatti normativi».

<sup>1</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione e legge fondamentale*, in *Diritto pubblico*, 2/2006, 467 e ss.

<sup>2</sup> Anche perché, come rilevava M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1974, 218, «ciò che manca è proprio un'analisi di storiografia giuridica, la quale ci renda consapevoli del modo con cui realmente funzionarono i congegni giuridici nella nostra vita pubblica».

<sup>3</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975, 8.

<sup>4</sup> Non è superfluo ricordare l'importanza sul dibattito della forma di governo svolta dalla nota di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, XIX, 1970, 638 e ss.

<sup>5</sup> G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, Jovene, 1948, 139. Per una ricostruzione più recente di tale dibattito, cfr. M. DOGLIANI, *La forma di governo tra riformismo elettorale e mutamento politico-istituzionale*, in *Federalismi.it*, 23 febbraio 2018.

<sup>6</sup> Interessante, ad esempio, è la teoria di M. CALISE, *La costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*, Roma-Bari, Laterza, 1998, 106 e ss.

fra il piano astratto e il piano materiale di una Costituzione. Un simile distacco può senza dubbio coinvolgere le norme che disciplinano la ripartizione delle competenze fra i poteri dello Stato.

Pur essendo perfetta sul piano dell'ingegneria costituzionale, infatti, non è detto che una data disposizione riesca a penetrare le barriere dell'effettività e a farsi largo nel mutevole mondo del reale. Se una regola scritta nella Costituzione non è stata mai applicata si parla, non a torto, di *desuetudine*. Se una regola viene applicata in modo difforme o crea delle prassi specificative di un contenuto originariamente più ampio si può identificare, a seconda dell'interpretazione scelta e del grado di affermazione della nuova regola, una *convenzione* o una *consuetudine* (derogatoria, facoltizzante, *secundum, praeter* o persino *contra Constitutionem*). La letteratura sul tema è vasta<sup>7</sup> e la panoplia di suddivisioni tassonomiche approntata dalla dottrina resta certamente funzionale alla comprensione del complicato processo di passaggio di un fatto in diritto (*ex facto ius oritur*). Tuttavia, i risultati difformi cui giungono autorevolissimi giuristi inducono a ritenere che la propensione per l'una o l'altra categoria non è un dato incontrovertibile che produce esiti certi, ma è sovente frutto di speculazioni velleitarie, che rischiano di non apportare alcun contributo aggiuntivo alla comprensione del fenomeno. A buona ragione, infatti, nessun legislatore ha mai tentato una qualificazione positiva di simili fonti, lasciando che l'ambiguità fosse risolta di volta in volta dalla dottrina. Questo ha consentito al dinamismo della forma di governo di esplicitarsi con un margine di elasticità che sarebbe stato precluso dalle rigide forme del diritto scritto<sup>8</sup>.

È ben possibile, pertanto, che nei rapporti fra i poteri una regola percepita dall'insieme dei suoi destinatari come non funzionale a garantire l'ordinato e corretto svolgimento delle reciproche relazioni giuridiche e sociopolitiche non venga mai applicata o smetta di esserlo, anche solo in

---

<sup>7</sup> Il tema della validità della consuetudine nel diritto pubblico solletica l'interesse dei giuristi a partire dal fruttuoso dibattito di inizio Novecento, tra cui si consideri soprattutto L. RAGGI, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1914, I, 439 e ss.; T. ARABIA, *Trattato di diritto costituzionale e amministrativo*, Napoli, Poerio, 1881, 431, che rinviene a fondamento dei privilegi parlamentari il diritto consuetudinario; L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, I, Firenze, Pellas Ed., 1883, 52, che riconosce che alcune parti del diritto costituzionale sono non scritte e attribuisce alle consuetudini nel diritto pubblico valore di legge, persino con effetto abrogativo, in ragione della loro derivazione dallo «spirito del governo costituzionale»; per A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, I, Torino, Unione Tipografico Editrice, 1896, 183, la consuetudine ha «efficacia non lieve» nel diritto pubblico, i cui principi «gravi ed importanti, sfuggono ad una dichiarazione precisa ed assoluta, e mal si prestano ad essere contenuti nella rigidità di una formula». Più avanti (p. 187) l'A. afferma che il diritto consuetudinario ha, rispetto al Governo di Gabinetto, «un incontrastato dominio», visto che tutto ciò che attiene ad esso non è stato codificato in nessuna Costituzione, ma sorge dalla lenta elaborazione dei fatti; si consideri anche l'importante lavoro di A. LONGO, *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico costituzionale ed amministrativo*, in *Archivio di dir. pubbl.*, 2/1892, 241 e ss.; sulla consuetudine anche G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, Soc. Ed. Libreria, 1908, 65, per il quale sarebbe una consuetudine ad imporre che le attribuzioni del Re vengano esercitate con la necessaria cooperazione dei Ministri, a prevedere l'esistenza di un rapporto di fiducia e a fare sì che i Ministri siano scelti fra i membri della Camera dei Deputati. Per ulteriori opere, si fa rinvio alla nota in A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, Barbera, 1951, 32, nt. 96.

<sup>8</sup> Da qui muove il dibattito sulle modificazioni tacite della forma di governo, su cui, *ex plurimis*, F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le «modificazioni tacite» della Costituzione* (già in *Foro padano*, 1951, IV e in *Scritti giuridici in onore di A. Scialoja*, Bologna, 1953), in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, I, Torino, Giappichelli, 1965, 85 e ss.; S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 3.

parte. La ripetizione nel tempo di condotte difformi induce gli attori costituzionali a credere (magari erroneamente) che non vi sia un obbligo giuridico di rispettare la regola nella sua formulazione originaria, in quanto diffusamente inapplicata. Così come, al contrario, una data *opinio* sull'esistenza di una regola non scritta, sorta da comportamenti costanti e reiterati nel tempo, frutto della necessità (*opinio necessitatis*) o di una intrinseca giuridicità (*opinio iuris*), può validamente assurgere a fonte di diritto poiché la consuetudine è espressamente riconosciuta dal nostro ordinamento, anche se in via del tutto residuale.

Questi brevi cenni, certamente, non ambiscono né a trattare in maniera sistematica, né tantomeno a risolvere una volta per tutte l'estrema varietà di quesiti sollevabili dalla tematica delle consuetudini<sup>9</sup>, che spaziano dalla loro natura ed ammissibilità in un ordinamento positivo alla collocazione di grado nel sistema delle fonti, dalle differenze, se ve ne sono, con le convenzioni, alla delimitazione dei confini con le consuetudini sociali e con le regole di cortesia e di correttezza costituzionale e altro ancora<sup>10</sup>. Ciò che interessa, ai presenti fini, è di analizzare l'intensità dell'apporto di tali regole sulle trasformazioni della forma di governo.

Ogni assetto costituzionale moderno, infatti, incarna al suo interno la formula ritenuta più adeguata a rispondere alle aspettative e alle attese della collettività. L'ordinamento liberale si fondava sulla garanzia e il rispetto dei diritti derivanti dall'ideologia liberale, cioè le libertà individuali, l'*habeas corpus*, la proprietà. La Costituzione repubblicana, invece, accoglie il patto politico condiviso dalle tre anime ideologiche che componevano il potere costituente, sbocco di un processo storico tormentato ma solenne. L'aspirazione che ha mosso i nostri costituenti era più ampia rispetto al pensiero liberale. Lo Stato non sarebbe stato più solo garante, guardiano o poliziotto ma si sarebbe imposto un programma ideale d'azione rivolto alla realizzazione di un valore supremo: l'uguaglianza formale e sostanziale dei propri cittadini. Per conseguire questo risultato si è dato un assetto istituzionale che ha privilegiato l'organo parlamentare, rappresentativo delle istanze di tutti gli elettori. Quanto all'organo di governo, ha preferito tracciare un quadro giuridico caratterizzato da un insieme scarno, e fumoso, di norme.

Da questi cenni si evince come il tema in oggetto non può essere relegato al solo ambito formalistico del diritto costituzionale, ma deve tenere conto della più intima connessione con le vicende intervenute sul piano storico-politico e sociologico<sup>11</sup>. Lo studio delle fasi di transizione,

---

<sup>9</sup> In relazione a cui si rimanda, *ex plurimis*, a N. BOBBIO, *Consuetudine (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, Giuffrè, 1961, 426 e ss. e ID., *La consuetudine come fatto normativo* (1942), pref. di P. GROSSI, Torino, Giappichelli, 2010, 24 e ss.

<sup>10</sup> Sul punto, sia consentito di rimandare a Y.M. CITINO, *Tra politica e diritto: l'adeguamento della forma di governo attraverso i fatti normativi*, Intervento al Seminario dei Dottorandi in materie giuridiche, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2006, *passim* e ai riferimenti bibliografici ivi contenuti.

<sup>11</sup> Trasformazioni che non si arrestano, come registrato dalla recente monografia di I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018, 2. Una

compiuto con un approccio diacronico e con una speciale attenzione alle regole non scritte, ha il pregio di consentire una riscoperta in chiave critica dei valori giuridici e della cultura costituzionale del tempo. Permette di individuare le cause della crisi dell'ordinamento, le modalità di trasmissione dei *virus* politici sulle istituzioni e di ricavare, perché no, una lezione per il presente<sup>12</sup>.

## **2. LE TENSIONI ISTITUZIONALI NELLO STATUTO ALBERTINO E LA CONSUETUDINE ALLA BASE DELLA MONARCHIA PARLAMENTARE**

Mentre in Inghilterra, fra il XVII e il XVIII secolo, si assisteva allo sviluppo di un sistema parlamentare sempre più progredito<sup>13</sup>, in Europa continentale bisognava attendere la fine del Settecento. Nonostante fosse soffiato con vigore il vento della rivoluzione francese e dell'esperimento nordamericano<sup>14</sup>, il Congresso di Vienna del 1815 e la Restaurazione vanificavano gran parte delle conquiste ottenute, deludendo le aspettative dei ceti in ascesa. L'anacronismo politico-istituzionale delle monarchie assolute, ripristinate sui troni dei vari Regni della Penisola italiana veniva bilanciato dalla continuità negli apparati amministrativi, capaci di assorbire le scosse rivoluzionarie salvaguardando un livello minimo di stabilità nell'azione dello Stato<sup>15</sup>. Fra le varie monarchie, anche quella sabauda aveva iniziato, dopo alcune iniziali esitazioni, a concedere quelle riforme che una borghesia dal peso crescente richiedeva a gran voce. Ciononostante, l'avvento di una crisi economica nel 1846 metteva a dura prova la pace sociale aumentando i divari fra gli abbienti e i più deboli. Le insurrezioni e i moti rivoluzionari diffusi in tutta la penisola portarono, nel 1848, al fiorire di una prolifica stagione costituente<sup>16</sup>.

Il 12 febbraio di quell'anno, Ferdinando I promulgava il testo, approvato in sede parlamentare, della costituzione del Regno delle Due Sicilie. Il Granduca di Toscana annunciava e promulgava la sua costituzione. Il 14 marzo lo Stato Pontificio di Pio IX, facendo seguito a un'enciclica, emanava un'altra costituzione. In Piemonte Carlo Alberto tentava di arginare le spinte rivoluzionarie concedendo uno "Statuto", denominazione che gli appariva più sobria rispetto alle radicali richieste dei rivoltosi<sup>17</sup>. Lo faceva ispirandosi alle carte francesi del 1813 e del 1830 come anche alla costituzione belga del 1831<sup>18</sup>. Solo lo Statuto, fra tutte le costituzioni quarantottine,

---

ricostruzione storica, ma dalla prospettiva del Capo dello Stato, è stata svolta da A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>12</sup> Sulle tendenze volte a leggere la Costituzione in funzione della mutevolezza dei valori e degli equilibri tra poteri, v. S. BARTOLE, *L'inevitabile elasticità delle Costituzioni scritte tra ricognizione dell'esistente e utopia dei valori*, in AA. VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale. Seminario di studio*, Messina, 23 febbraio 1996, Padova, Cedam, 1997, 23.



sarebbe stato destinato a durare nel tempo<sup>19</sup>. Incarnando le aspettative politiche delle classi nascenti, riuscì a superare indenne anni densi di mutamenti storici<sup>20</sup>.

Il processo di sviluppo della forma di governo non era che all'inizio<sup>21</sup>. Il problema, infatti, era che *sulla carta* lo Statuto era ancora una Costituzione legittimista, cioè concessa dal Re per grazia di Dio. Pur ponendosi come una costituzione moderna, non lesinava concessioni alle esigenze delle forze più conservatrici, che richiedevano di collaudarla con cautela<sup>22</sup>.

Una questione che impegna i costituzionalisti è quella del fondamento giuridico della prassi parlamentare, delineatasi sin dalla prima applicazione dello Statuto, in base alla quale il governo appena nominato dal Re richiedeva una fiducia da parte del Parlamento. Una simile esplicazione era concretamente possibile poiché le norme statutarie, pur rappresentando una legge «perpetua ed irrevocabile», non ostavano ad operazioni di interpretazione evolutiva, da cui la nota teoria

---

<sup>13</sup> «Tanto che, in Inghilterra, neppure più si parla di sistema parlamentare, ma, preferibilmente, di sistema maggioritario, riferendosi alla fondamentale regola democratica per cui il potere spetta alla maggioranza, espressione o almeno teorica o del bene maggiore inteso come bene per i più». Così, F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano. I. Il procedimento di formazione, la struttura*, Milano, Giuffrè, 1959, VIII. Sul sistema inglese, *ex plurimis*, basti W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese* (1867), Bologna, Il Mulino, 1995, *passim*.

<sup>14</sup> Su cui, *ex multis*, A. AULARD, *Histoire politique de la Révolution Française. Origines et développement de la Démocratie et de la République (1789-1804)*, Paris, Armand Colin, 1905 e G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di Diritto Costituzionale italiano*, Torino, 1913, 603 e ss., ma anche il più recente di R. MARTUCCI, *L'ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, Il Mulino, 2001, *passim*.

<sup>15</sup> S. CASSESE, *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, in S. CASSESE - P. SCHIERA - A. von BOGDANDY (a cura di), *Lo stato e il suo diritto*, Bologna, Il Mulino, 2013, 30 ss.

<sup>16</sup> Frutto di equilibri politici altamente instabili, visto che «si promulgavano carte costituzionali con facilità pari a quella con cui potevano essere abbattute dai governi, della libertà paurosi, i quali dovunque venivano restaurati per opera della diplomazia». Cfr. G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze, Civelli Ed., 1898, 2.

<sup>17</sup> Cfr. A. AMORTH, *Vicende costituzionali italiane dallo statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in E. ROTA (a cura di), *Questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, Marzorati, 1951, 783 e ss. che fa la distinzione fra costituzioni tripartite e costituzioni giurate o accettate da un sovrano, a prescindere dal fatto stesso che il re o i suoi consiglieri avessero redatto la carta. Sulla scelta della denominazione «Statuto», invece di «Carta» o «Costituzione», cfr. F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909, 45 e ss. Per una dettagliata ricostruzione delle vicende storiche che condussero alla concessione dello Statuto albertino, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 981 e ss.

<sup>18</sup> Cfr. J. BARTHELEMY, *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard, 1903, 276 e, sull'influsso della costituzione belga, A. MARONGIU, *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, 330 e ss.

<sup>19</sup> Fra gli errori che portarono alla decadenza delle altre costituzioni, Zanichelli ravvede le limitazioni censitarie del diritto elettorale passivo e attivo. Cfr. D. ZANICHELLI, *Studi di storia costituzionale e politica del Risorgimento italiano*, Bologna, Zanichelli, 1900, 144.

<sup>20</sup> Ciò rispondeva pienamente all'idea che la società piemontese si era fatta della rappresentanza elettiva, connotata da un liberalismo parlamentare «di un re che regna ma non governa» e di una classe politica «timorosa di veder alterate del tutto le componenti di classe» sulle quali era fondato il proprio potere. Così, C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848/1948*, Roma-Bari, Laterza, 1977, I, 36.

<sup>21</sup> Sul dibattito risorgimentale della costituente e la domanda rivoluzionaria di «costituzionalizzazione», cfr. P. POMBENI, *La costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, Il Mulino, 1995, 11 e ss.

<sup>22</sup> Il Gabinetto inglese, infatti, poteva vantarsi di una forte legittimazione popolare, cosa che lo poneva in una posizione di supremazia rispetto al Parlamento. Tale forma di primazia, assente nello Statuto, scongiurava nel modello anglosassone i pericoli di una derivazione assembleare. Cfr. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967, 130 e ss.

dell'elasticità<sup>23</sup>. Non solo: secondo alcuni lo Statuto non fu pensato dai giuristi come un sistema di norme giuridiche, ma al più come un manifesto programmatico<sup>24</sup>.

In una fase iniziale, tale connotazione aveva provocato, attraverso l'operare di regole non scritte, il passaggio, a carta invariata, da una monarchia costituzionale pura ad un regime parlamentare<sup>25</sup> o pseudoparlamentare<sup>26</sup>, salvo poi rivelarsi inidonea a proteggere le istituzioni dall'autoritarismo. C'è da dire, peraltro, che questo aspetto non era esclusivo del regno subalpino, ma comune agli ordinamenti inglese, francese e belga, cosa che per alcuni valeva ad escludere l'idea del parlamentarismo come degenerazione o tradimento dello Statuto<sup>27</sup>. Si iscriveva, piuttosto, in un più generale processo di sviluppo della forma di governo parlamentare, naturale conseguenza dell'affermazione del principio di rappresentatività.

Ma qual è il processo attraverso il quale si giunse a stabilire con certezza che il governo dovesse godere della fiducia del Parlamento, e non solo della Corona, dal momento che le indicazioni provenienti dalla lettera dello Statuto erano praticamente inesistenti?

La risposta non è utile solo ai fini di una corretta ricostruzione della storia costituzionale. Il passaggio rappresenta, infatti, l'esempio perfetto del peso che i fatti normativi e le regole non scritte possono rivestire nella dinamica del diritto costituzionale<sup>28</sup>. Come momento storico di partenza si può assumere quello delle vicende della formazione del primo Ministero del Regno, il Governo Balbo. In tale occasione il Sovrano, mostrando di voler fare un uso molto limitato della prerogativa regia, scelse di seguire le indicazioni delle forze politiche<sup>29</sup>. Nulla avrebbe impedito al Re di nominare persone di suo gradimento in modo assolutamente autonomo, così come nessuno avrebbe potuto obiettare che tale comportamento fosse costituzionalmente illecito. Tuttavia, il Sovrano annunciò da subito l'intenzione di voler esercitare le proprie attribuzioni in conformità con il

---

<sup>23</sup> Cfr. L. ROSSI, *La «elasticità» dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, Cedam, 1940, 27 e ss. L'elasticità delle norme dello statuto, tanto preziosa nel permettere un'evoluzione della forma di governo al passo con le esigenze scaturite dagli avvenimenti storici, non riuscì a proteggerne l'integrità nel momento in cui si giunse all'instaurazione del regime autoritario fascista, rivelandosi, in fin dei conti, un «evidente difetto». Così, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, cit., 985.

<sup>24</sup> «Tale situazione causò, inevitabilmente, problemi quasi immediati di strutturazione del delicato equilibrio tra i poteri dello Stato e anche di legittimazione». Così, L. TEDOLDI, *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità al XXI secolo*, Bari-Roma, Laterza, 2018, 9.

<sup>25</sup> Lo Statuto, infatti, istituiva sulla carta un governo costituzionale, e non parlamentare, perché solo al Re spettava la titolarità del potere esecutivo, la nomina e la revoca dei Ministri e la stessa giustizia era amministrata in dipendenza dal Re. Cfr. G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale*, cit., 4.

<sup>26</sup> Così viene definita da G. MARANINI, *Storia*, cit., 139 e ss.

<sup>27</sup> Così V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Arch. giur.*, XXXVI, Bologna 1886, ora in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1954, 399 e ss., che parlava di «arbitrarietà» del concetto di governo parlamentare.

<sup>28</sup> Sui fatti normativi, ampiamente Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002. Una ricostruzione delle prassi e degli effetti procedurali derivanti dalla fiducia nel periodo statutario è stata compiuta da M. OLIVETTI, *La questione*, cit., 61 e ss.

<sup>29</sup> Il Governo Balbo fu il primo ministero costituzionale dopo la concessione dello Statuto e restò in carica per soli due mesi, cadendo per via della sfiducia della Camera sulla questione lombarda. Cfr. A. AMORTH, op. cit., 787 che sottolinea che per la prima volta il potere del sovrano passa dall'essere assoluto a «costituzionale».

sistema parlamentare. Pertanto, ascoltando le istanze che emergevano dalla Camera dei deputati, nel 1848 costituì il primo esecutivo nominando Cesare Balbo, moderato, Presidente del Consiglio e Lorenzo Pareto, mazziniano, agli Esteri<sup>30</sup>.

Dopo i gravi eventi della disfatta di Novara e della firma del trattato di pace con l'ØAustria, gli equilibri istituzionali del Regno di Sardegna furono messi a dura prova, dato che nel dicembre 1849, ad appena un anno e mezzo dalla concessione dello Statuto, si potevano contare già quattro legislature. Solo con il Proclama di Moncalieri l'assetto riusciva a normalizzarsi (v. *infra*)<sup>31</sup>.

Nonostante i richiami del presidente del Consiglio, Massimo D'Azeglio, deciso a rispettare le regole di una monarchia costituzionale pura, si stabilì una mutua relazione fra maggioranza e Gabinetto tale da condurre all'affermazione della forma di governo parlamentare, senza che l'elemento fiduciario avesse il tempo di consolidarsi, quasi come se si fosse instaurata una consuetudine «istantanea». Si riteneva, infatti, che lo Statuto, pur non facendone espressa menzione, avesse introdotto quel tipo di forma di governo poiché era l'unica che avrebbe potuto svolgersi in modo «coerente al suo spirito»<sup>32</sup>. Assume forza una teoria della spontaneità, in base alla quale non la necessità, non le contingenze politiche, né l'*utilitas* avrebbero forgiato la forma di governo materiale, bensì l'acquiescenza reciproca di Corona e Governo, basata sull'opinione che tali norme fossero implicitamente presupposte dallo Statuto<sup>33</sup>.

A conferma di ciò sembrerebbero volgersi anche i lavori preparatori del testo del Proclama, palpabile testimonianza di come il passaggio da monarchia costituzionale pura a parlamentare fosse già in nuce: furono infatti modificate le parole «la mia politica» (riferite alla politica della Corona)

---

<sup>30</sup> Il Senato Regio, infatti, essendo un'assemblea di fedeli, espressione del Re e prona ad ogni politica governativa, aveva assunto nel sistema una posizione secondaria rispetto alla Camera dei Deputati, l'unica che, per composizione, consentiva di soddisfare il principio rappresentativo. Sulle vicende del Governo Balbo, cfr. G. PERTICONE, *Il Regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, Ed. dell'Ateneo, 1960, 13 e ss.

<sup>31</sup> Un'epoca densa di snodi storicamente cruciali. Si pensi agli eventi della Prima Guerra d'indipendenza italiana, che portarono alla disfatta di Novara per opera del generale austriaco Radetzky e alla conseguente abdicazione di Re Carlo Alberto nel 1849. Con il proclama, il nuovo Sovrano, Vittorio Emanuele II, tentava di salvare lo Statuto, sciogliendo il Parlamento e appellandosi direttamente alla «Nazione» e agli «Elettori». L'alterazione del sistema parlamentare fu più sospinta negli anni del cd. connubio cavouriano, che azzerò gli schieramenti ideologici alternatisi in passato ó moderati aristocratici e liberal-democratici medio-borghesi ó portando il Parlamento a trovare la sua maggioranza in seno agli «elementi centrali». Cfr. M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, Cedam, 2008, 61. Secondo D. ZANICHELLI, *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare italiano*, in ID., *Studi di storia*, cit., 158 al connubio di Cavour «si deve principalmente la costituzione dell'Italia a nazione una, libera, indipendente sotto la Monarchia di Savoia». Infatti, la distruzione dei partiti piemontesi fece sì, secondo l'ØA., che il governo parlamentare si fondasse non «sull'alternativa dei due partiti, ma su una maggioranza composta degli elementi meno accentuati di questi due partiti».

<sup>32</sup> Cfr. L. RAGGI, *Sul fondamento*, cit., 449.

<sup>33</sup> Cfr. D. ZANICHELLI, *Introduzione*, cit., 147 e ss. che spiega come la sostituzione della monarchia cd. parlamentare a quella rappresentativa pura o costituzionale non è da ritenere una «degenerazione o corruzione», ma è «nata dallo Statuto stesso». Difatti, «nessuna costituzione scritta, né la belga, né l'inglese, né le francesi, contiene i principi del governo parlamentare, perché essi sono più d'ordine politico che giuridico».

con «la politica dei miei Ministri», a voler significare che la (ir)responsabilità delle decisioni del Re andava rintracciata in una volontà ministeriale collegiale<sup>34</sup>.

Il dibattito dei costituzionalisti verteva sul fenomeno da trarre a fondamento del parlamentarismo statutario<sup>35</sup>. Si fronteggiavano varie tesi, alcune delle quali muovevano dalle conclusioni formulate dalla dottrina tedesca su temi analoghi<sup>36</sup>. La tesi più diffusa fra i giuristi dell'epoca era quella della natura consuetudinaria della regola alla base della fiducia<sup>37</sup>. Al contrario, altri studiosi, muovendo varie obiezioni, propendevano per la natura convenzionale del parlamentarismo statutario<sup>38</sup>. Alcuni si limitavano ad invocare l'esistenza di un semplice principio di reciproca cooperazione<sup>39</sup>. Ed, infine, vi era chi tentava di rafforzare la teoria consuetudinaria, proponendo l'esistenza di norme non scritte qualificabili come consuetudini introduttive *fondamentali* e operanti in modo da integrare i pochi lineamenti formali risultanti dallo Statuto, colmandone le lacune<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> G. PERTICONE, *Il Regime*, cit., 23.

<sup>35</sup> Per una rassegna generale, v. C. CARISTIA, *Contributo alla dottrina intorno alla natura e al fondamento del governo parlamentare* (già in *Studi Sassauesi*, 1921), ora in *Scritti giuridici, storici e politici*, I, Milano, 1953, *passim*; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. I. Introduzione al diritto costituzionale italiano (Gli ordinamenti giuridici. ó Stato e costituzione. ó Formazione della Repubblica italiana)*, Padova, Cedam, 1970, 114 distingue fra coloro che ritengono che alla base dell'assunzione degli schemi di tipo parlamentare vi sia una consuetudine introduttiva, coloro che si rifanno ad un principio costituzionale implicito ed altri, infine, che vi individuano una prassi che solo successivamente si è affermata in consuetudine.

<sup>36</sup> Fra gli autori della dottrina tedesca in materia va citato Jellinek, che muove dalla considerazione della giuridicità delle norme su cui si fonda la forma di governo parlamentare. Una giuridicità attenuata dalla loro particolare derogabilità e condizionata dalla necessità di adeguarsi alle relazioni tra le forze politiche esistenti. Cfr. G. JELLINEK, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlino, 1906, 29. Radnitzky condivide la premessa della giuridicità delle norme ma, aggiunge, esse sarebbero norme di diritto non scritto, originatesi dalla *necessitas*. È preclusa, tuttavia, ogni operatività al diritto consuetudinario, perché non sempre vi sarebbero stati lunghi archi temporali, sufficienti al suo consolidamento. Cfr. E. RADNITZKY, *Dispositives und mittelbar geltendes Recht*, in *Archiv für öffentliches Recht*, 1907, 380 e ss. Posizione criticata dal coevo L. RAGGI, *Sul fondamento*, cit., 443 e ss. Secondo la teoria di Hatschek sulle regole convenzionali, infine, vi sarebbero alcune norme che rimangono ad uno stadio pregiudiziale ma che hanno la stessa efficacia di norme giuridiche a causa di una erronea presupposizione di chi le applica. Riconoscere l'esistenza di una convenzione, significa, in qualche modo, legittimare *ex post* una situazione di fatto. Su queste basi, dunque, si fonderebbe la silenziosa transizione verso il governo parlamentare, nato da un fatto costituente suscettibile di diventare diritto solo al maturarsi delle condizioni per la nascita di una consuetudine. J. HATSCHEK, *Konventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Band, 1909, 1-67.

<sup>37</sup> Principale sostenitore ne è L. RAGGI, *Sul fondamento*, cit., 446 e ss.; posteriormente anche G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1951, 28 e P. GASPARRI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, Cedam, 1965, 96.

<sup>38</sup> È il caso di Chimienti, che sostiene la tesi dell'origine convenzionale sull'idea di un «accordo degli organi della sovranità dello Stato», come premessa logico-giuridica di ogni altro tipo di norma positiva. P. CHIMIANTI, *Manuale di diritto costituzionale*, II, Roma, Athenaeum, 1919, 447 ss. Adesivamente G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, 16 e ss.; L. PALADIN, *Lezioni*, cit., 44 e G. ZAGREBELSKY, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 809, nt. 9. Cfr. anche M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 58 e ss., che, confutando le argomentazioni alla base della tesi consuetudinaria, rileva la mancanza dell'*opinio iuris necessitatis* dell'esercizio della prerogativa regia di nomina dei Ministri. La scelta di persone gradite alla maggioranza parlamentare era frutto di considerazioni di opportunità politica, ma non fu mai esercitata, secondo l'Aut., come se si rispettasse un obbligo giuridico. Per la tesi convenzionale, anche G. TREVES, *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 524 e ss.

<sup>39</sup> Così, ad esempio, S. ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1950, 493 e ss. giustifica il fondamento parlamentare sulla base di un principio implicito regolante i rapporti fra le istituzioni.

<sup>40</sup> Si veda, per esempio, il saggio di A. FERRACCIU, *La consuetudine costituzionale, I. Concetto, genesi, ufficio*, in *Studi Senesi*, XXIX, 3-4, 1913, 10.

In questo contesto, è possibile affermare che le significative differenze di posizione nella giuspubblicistica italiana dipendevano in larga misura dal metodo giuridico prescelto. Emerge in tutta la sua evidenza la contrapposizione fra la scuola orlandiana<sup>41</sup>, data dagli allievi Santi Romano, Donato Donati<sup>42</sup> e Oreste Ranalletti<sup>43</sup>, e le «truppe degli antiformalisti di vario genere»<sup>44</sup>, tra cui Domenico Zanichelli, Gaetano Arangio-Ruiz e Antonio Brunialti. Nonostante la mancanza di consenso tutti concordavano nell'assunto di base per cui, oramai, la modifica materiale dello Statuto era entrata, per così dire, nello stato delle cose<sup>45</sup>.

Infine, osservando i fatti da un punto di vista storiografico, si può fare un'ultima considerazione. L'affermazione della prassi volta a sciogliere il Governo dall'attivismo politico del Re, legandolo piuttosto al consenso del Parlamento, è dipesa anche dalla presenza di forti leadership, in grado di garantirne l'osservanza<sup>46</sup>. Personaggi come Cavour sono stati capaci di portare a compimento la transizione dal Regno di Sardegna al Regno d'Italia gestendo, in modo preminente rispetto alla Corona, il processo di unificazione e modernizzazione di uno Stato ritrovatosi a dover sommare

---

<sup>41</sup> Interessante, in quest'ottica, rilevare il mutamento di opinione di V.E. ORLANDO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in ID. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Soc. Ed. Libreria, I, 1900, 1963-4. In uno scritto di più antica data (ID., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, 207) egli riteneva sufficiente affermare che il carattere giuridico del Gabinetto derivava dalla Corona, nell'esercizio della prerogativa regia. Il concetto di Governo si basava sull'esigenza di integrare la sovranità regia e doveva essere oggetto di uno studio di tipo giuridico. Cfr. anche ID., *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Arch. giur.*, XXXVI, Bologna 1886, ora in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano Giuffrè, 1954, 399. Questo lo vedeva contrapporsi alla scuola tedesca, tra cui R. GNEIST, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlino, 1879, che reputava il governo di Gabinetto come un mero «stato di fatto». Orlando sosteneva piuttosto che stato di fatto era la «forma rappresentativa non parlamentare», che può restare in vita attraverso la forza del principio monarchico e di «speciali contingenze storiche». Per sostenere il governo di gabinetto dev'essere qualcosa di più, ciò che emerge nel successivo saggio, *Le fonti*, cit., 1063, dove si afferma che il governo di gabinetto funziona in base alle valutazioni politiche e «all'indefinito variare dei momenti storici e delle combinazioni politiche». I rapporti che ne scaturiscono sono tali da non poter essere contenuti nei limiti di una regola scritta. Onde pare naturale che preferiscano essere sottoposti al diritto consuetudinario, «la cui vaghezza e imprecisione ó che costituisce generalmente un difetto di essa ó diventa in quel caso utile ed opportuna». Ne deriva la non giustiziabilità di controversie che insorgano su questioni come «l'estensione delle prerogative del Parlamento verso la Corona, di una Camera verso l'altra, del potere legislativo verso il giudiziario e così via». Trattandosi di «rapporti fra poteri sovrani» nell'ambito del diritto consuetudinario, non è «concepibile né attuabile» alcuna giurisdizione su di essi.

<sup>42</sup> Cfr. D. DONATI, *Il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico*, Milano, Soc. Ed. Libreria, 1910, 150 e ss.

<sup>43</sup> Cfr. O. RANELLETTI, *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno (costituzionale e amministrativo)*, in *Riv. del dir. pubbl. e della pubbl. amm. in Italia*, 1913, 158.

<sup>44</sup> Richiamando un'espressione di F. LANCHESTER, *Carmelo Caristia e il dibattito sul metodo alle soglie del primo conflitto mondiale*, in *Annale ISAP*, 3/1995, 35.

<sup>45</sup> La dottrina maggioritaria, del resto, avvertiva che se non si fosse riconosciuto valore giuridico alle norme consuetudinarie alla base del modello parlamentare albertino, si sarebbe messa a repentaglio la funzionalità dell'ordinamento stesso. Esso, infatti, per natura mal si prestava all'irreggimentazione statica della scrittura, poiché reputava pregevoli quei difetti che spesso i giuristi attribuiscono all'operare della consuetudine nel diritto privato: la vaghezza, la malleabilità, l'incertezza. Nel campo del diritto pubblico, simili attributi sarebbero stati invece essenziali al libero gioco delle forze politiche, abilitate in tal modo a conformare gli istituti costituzionali alle nuove situazioni storiche, senza che intervenissero mai traumi o rotture. Questa forma di adattamento rappresentava una «condizione essenziale» alla sopravvivenza e allo sviluppo di uno Stato. A. FERRACCIU, cit., 11. Sulla centralità della consuetudine fra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, cfr. nuovamente M. BELLETTI, cit., 67 e ss., che critica la citazione di apertura del saggio di Sidney Sonnino (v. nota 48), per cui «tutto è incerto quando ci si discosta dal diritto». Secondo Belletti, «evidentemente l'illustre esponente politico aveva una visione ridotta di ciò che è diritto, ritenendo tale soltanto quello scritto, senza tenere nella dovuta considerazione quello consuetudinario».

<sup>46</sup> In questo senso va la recente storiografia. Cfr. R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, 15 e ss.

tradizioni e culture di un'Italia che, come aveva detto Klemens von Metternich, non era stata che «un'espressione geografica».

### 3. IL RAFFORZAMENTO DELL'ESECUTIVO E LA POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

L'ordinamento statutario cominciò a trasformarsi sin da subito, dal momento che «accanto allo Statuto, e nei limiti da esso segnati, vengono ponendosi, via via, nuove norme che entrano a far parte della nostra Costituzione (intesa in senso più ampio del testo del 1848)»<sup>47</sup>. La formazione di una fitta trama di regole consuetudinarie, attorno a cui si saldava un ampio e generalizzato consenso, fu il grimaldello che aprì la porta a significativi cambiamenti costituzionali. Occorre, quindi, osservare più da vicino l'assetto costituzionale che risultava dalla lettera dello Statuto per raffrontarlo con ciò che si sviluppò nella realtà dei rapporti tra le istituzioni, al fine di capire perché sarebbe stato impossibile quel ritorno allo Statuto che Sonnino avrebbe polemicamente invocato nel 1897<sup>48</sup>.

L'emersione dell'organo di Gabinetto si collocò al centro delle vicende evolutive dell'assetto statutario<sup>49</sup>. Da un punto di vista meramente lessicale, si inaugurava la distinzione tra «Gabinetto» e «Governo», intendendosi con il primo solo una parte del secondo: il Governo, infatti, era un organo complesso dato dalla Corona, dai singoli Ministri e, appunto, dal Gabinetto<sup>50</sup>. L'idea di un esecutivo così inteso recava al suo interno un potenziale conflitto, contrapponendosi la politica della Corona a quella dell'insieme dei Ministri. Nel cd. governo «per Dipartimenti» la coabitazione fra i due centri di potere era pacifica, poiché il Re sceglieva e dimetteva a proprio piacimento i suoi consiglieri<sup>51</sup>. Dal momento in cui il Gabinetto, con il suo capo, «costitu[iva] un'unità che si

---

<sup>47</sup> Cfr. T. MARCHI, *Lo statuto albertino ed il suo sviluppo storico*, in *Riv. dir. pubbl. e della pubbl. amm. in Italia*, 1926, 189.

<sup>48</sup> Si tratta dell'articolo «Torniamo allo Statuto», in *Nuova Antologia*, LXVII, Serie IV, gennaio 1897, con il quale Sonnino chiedeva di abbandonare il regime parlamentare a favore del regime costituzionale puro, accusando il primo di aver creato un Governo costituito da una semplice sommatoria di interessi speciali e personali, incurante del bene generale e supremo dello Stato. Il parlamentarismo italiano, che l'autore riteneva ormai «caduto nel discredito», aveva provocato una confusione del potere legislativo con quello esecutivo, tale da fargli auspicare, come unica soluzione, un'applicazione rigida e pedissequa della lettera dello Statuto, facendo ritornare il Sovrano da «manometro automatico» a uomo politicamente attivo (p. 24).

<sup>49</sup> Secondo P. CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato e il Gabinetto. Studio di diritto e di politica costituzionale*, Roma, Ermanno Loescher & C., 1898, 111, si tratta del punto più interessante dello studio del governo di Gabinetto all'epoca statutaria, il «vero momento» nella meccanica dell'«ingranaggio giuridico attuante le manifestazioni della sovranità dello Stato».

<sup>50</sup> Sulle varie concezioni di Governo (G. in senso stretto, in senso lato, come organo complesso o come complesso organico), cfr. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1981, 27 e ss. Cfr. anche V. MICELI, *Crisi di Gabinetto. Studio di Diritto e politica costituzionale*, Milano, SEL, 1904, 3 e ss.

<sup>51</sup> Cfr. F. RACIOPPIÓ I. BRUNELLI, cit., 288.

appoggia[va] ad un determinato partito politico»<sup>52</sup>, per quanto embrionale questo fosse, il Re doveva rassegnarsi a distaccarsi dal Gabinetto e ad operare come organo *super partes*, al di fuori delle quotidiane contese politiche.

Egli, infatti, era conscio del fatto che il proprio potere derivava da una legittimazione non più divina, ma per volontà della Nazione, in nome di un accordo tra Corona e Popolo<sup>53</sup>. Tuttavia, non voleva rinunciare ad influenzare agli affari del Governo. Se necessario, avrebbe ben potuto rivendicare la posizione giuridica di superiorità derivante direttamente dallo Statuto, in particolare dagli artt. 5 e 65, in base ai quali «al Re solo appartiene il potere esecutivo» e «il Re nomina e revoca i propri Ministri».

Ma perché questi due baluardi, in seguito ad una distorta pratica istituzionale, vennero meno? Da un lato, perché la Corona voleva mantenere la propria estraneità rispetto alle *bagarre* quotidiane della politica. Il sovrano non poteva essere ancora estromesso dalle decisioni governative, poiché aveva facoltà di partecipare alle riunioni del Gabinetto, orientando la formazione di un dato indirizzo politico. Tuttavia, evitava opportunisticamente di vincolarsi alle deliberazioni ivi prodotte, lasciandone la piena responsabilità ai Ministri, conformemente all'art. 67. Quando anche egli volesse interferire sulla libertà decisionale dei Ministri, questi «sarebbero tratti a riacquistarsela con le segrete cabale e conventicole fuori della presenza di lui»<sup>54</sup>.

Dall'altro lato, bisogna rammentare che il grado di partecipazione di un sovrano variava a seconda del temperamento personale. Non deve stupire, allora, il fatto che le vedute del Gabinetto potessero essere condizionate dalla condotta del Re<sup>55</sup>. Le differenze fra la personalità di Carlo Alberto e quella di Vittorio Emanuele II hanno inciso sul grado di confusione fra le iniziative della Corona e quelle del Gabinetto. Rispetto a Carlo Alberto, avvezzo a governare attraverso i consigli di guerra, Vittorio Emanuele II era il Re gentiluomo.

A questo punto, vale la pena richiamare altresì le conseguenze giuridiche del Proclama di Moncalieri. Nel 1849, infatti, si consumò un aspro scontro fra Governo e Camera dei Deputati sulla firma del trattato di pace con l'Austria. Vittorio Emanuele II, succeduto a Carlo Alberto, decise di utilizzare per ben due volte l'arma dello scioglimento della Camera, nel tentativo di piegare la maggioranza alla volontà del Governo. Lo Statuto, infatti, all'art. 5 prevedeva che spettava al Re solo di concludere trattati di pace ma, qualora questi importassero un onere alle finanze o un cambiamento nel territorio dello Stato, le Camere avrebbero dovuto concedere il loro assenso. Al

---

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Cfr. T. MARCHI, *Lo statuto*, cit., 199 e ss.

<sup>54</sup> Cfr. F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, cit., 288.

<sup>55</sup> Secondo P. CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato*, cit., 117, «Il Capo dello Stato, per mezzo dei suoi Ministri, rappresenta sempre l'espressione esterna di quella sovranità» ma «le esperienze della politica, per intrinseca natura loro, sono troppo incerte e caduche per involgere nelle sanzioni, cui vanno soggette, l'autorità del Capo dello Stato».

rifiuto dei parlamentari di accettare le dure condizioni di pace con l'Austria, Vittorio Emanuele II rispose sciogliendo il Parlamento dopo soli cinquantotto giorni di attività, emanando un proclama nel quale si appellava al Popolo, chiedendo di optare per il male minore. La nuova Camera, eletta con un'affluenza alle urne di appena il 48% degli aventi diritto (su una base elettorale dell'1,7% della popolazione), restava contraria. Pertanto, il Re procedeva ad un secondo scioglimento, emanando un nuovo proclama nel quale chiedeva «di dar tregua ad ogni passione di parte», invocando il senno degli elettori dinanzi alle urne.

Il secondo tentativo riuscì, dando luogo alla IV Legislatura del Regno. Ma la vicenda fu valutata da alcuni studiosi come un vero e proprio colpo di stato<sup>56</sup>. Per ciò che ci riguarda, si deve riconoscere che il Proclama è la testimonianza più diretta del fatto che il sovrano avrebbe potuto benissimo governare secondo la lettera dello Statuto, perché giuridicamente disponeva di strumenti forti come, appunto, lo scioglimento delle Camere. Se, invece, dopo il Proclama, la relazione fiduciaria tra Gabinetto e Camera fu ritenuta funzionale all'ordinato svolgimento delle relazioni fra le istituzioni, ciò deriva dal fatto che era un auspicabile svolgimento dello Statuto.

La disfatta di Novara e il Proclama di Moncalieri avevano fatto emergere l'esigenza di un riassetto dell'apparato governativo<sup>57</sup>. Fino a quel momento, i Ministri erano il frutto di scelte individuali del Capo dello Stato e non costituivano perciò un organo di tipo collegiale: per prassi, si riunivano soltanto quando si doveva trattare una questione esorbitante dalle competenze del singolo ministero<sup>58</sup>.

Il futuro «Consiglio dei Ministri», o «Ministero» veniva a delinearsi in via di fatto, con una dimensione *praeter Constitutionem*<sup>59</sup>. Organo assente dallo Statuto<sup>60</sup>, il Ministero fa la sua prima apparizione nel decreto n. 1122 del 21 dicembre 1850 (decreto DeAzeglio). È questo fatto

---

<sup>56</sup> Cfr. L. RAGGI, *Sul fondamento*, cit., 449, per il quale l'insieme di tali vicende testimonierebbe altresì l'esistenza di una *communis opinio* sull'idea di un governo in senso parlamentare, e non soltanto costituzionale. V. anche la ricostruzione storica compiuta da G. MARANINI, *Storia del potere*, cit., 143 e ss.

<sup>57</sup> In realtà, dal giorno stesso dell'entrata in vigore dello Statuto, le forze politiche dell'epoca dibattevano sulla necessità di una sua revisione complessiva, per rispondere alle esigenze derivanti dall'unificazione d'Italia. Tant'è che vi fu un voto quasi unanime della Camera dei deputati sull'emendamento Rattazzi, inteso a convocare un'Assemblea costituente. Il Governo si decise a concedere la costituente avanzando un disegno di legge, approvato senza contrasti, ma «pur troppo i tristi eventi e le sorti infelici della guerra contro l'Austria resero dipoi vani quei voti del primo Parlamento subalpino: ma essi rimangono tuttora come memorabile precedente». Così, M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi, del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedure parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati, 1887, 165.

<sup>58</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Consiglio dei Ministri*, in *Novissimo dig. it.*, Torino, Utet, IV, 1959, 145 e ss.

<sup>59</sup> Cfr. V. MICELI, *Carattere giuridico del governo costituzionale, con speciale riguardo al diritto positivo italiano. Studio II. Il gabinetto*, Perugia, Tip. Umbra, 1894, 9 e ss.

<sup>60</sup> Nella maggior parte delle costituzioni ottocentesche, infatti, si menzionano solo il Re e i suoi Ministri. Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *ibidem*. Tuttavia, va riconosciuto che nella pratica la dicitura «Consiglio dei Ministri» era già in uso, come dimostra il contenuto di una lettera di Carlo Alberto ancora più risalente, datata 28 dicembre 1831, in cui il Re nota di avere fissato «un Conseil de Ministres que je présiderai moi-même». Reperibile in F. SALATA, *Carlo Alberto inedito. Il diario autografo del Re. Lettere intime ed altri scritti inediti*, Milano, Mondadori, 1931, 107.



normativo che, nel riconoscerlo testualmente al fine di sottrarre potere alla Corona, gli concede un primo sommario insieme di attribuzioni<sup>61</sup>.

La denominazione di «Presidente del Consiglio», invece, era già da tempo adoperata in maniera informale, come risulta dall'atto della nomina del Ministero Balbo. Nella «risoluzione sovrana» datata 16 marzo 1848 che dettava la composizione del Consiglio, il conte Cesare Balbo rivestiva la carica di Presidente, ma non disponeva di altri portafogli<sup>62</sup>. Questa prima menzione smentirebbe, peraltro, alcune ricostruzioni di pur illustri Autori, che facevano risalire l'apparizione ufficiale della figura del Presidente del Consiglio al decreto, di epoca posteriore, del 2 ottobre 1848, contenente la nomina di Perrone S. Martino<sup>63</sup>.

La figura del «Gran Cancelliere» o «Primo segretario di Stato» era presente in epoca anteriore all'avvento del governo parlamentare. Adesso, la supremazia di fatto che questi esercitava sugli altri Ministri segnava un importante progresso nell'emersione della figura del Primo ministro<sup>64</sup>. Le vicende del Ministro Borelli in tal senso sono emblematiche: nel 1848, all'atto della sua concessione, egli firmò lo Statuto immediatamente sotto il nome di Carlo Alberto, segnando, anche graficamente, la propria emancipazione dal resto dei Ministri<sup>65</sup>.

Tale supremazia, va detto, era soltanto di tipo politico. Predieri, nella sua accurata monografia, giudica il Presidente del Consiglio come un *nuncius* della volontà dell'intero collegio, inizialmente subordinato all'indirizzo politico promanante dalla Corona<sup>66</sup>. Nel decreto D'Azeglio, infatti, non vi è traccia di disposizioni che suggerivano una preminenza *anche* giuridica: il capo del Governo presiedeva il collegio ma le deliberazioni erano frutto della volontà di tutti i Ministri. Il Presidente si limitava a rappresentarli, qualora fosse occorso esporre il programma politico di fronte alla Camera dei Deputati.

---

<sup>61</sup> Cfr. P. BARILE, *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Giur. Treccani*, IX, Roma, 1988, 1. Si aggiunga che un atto interno antecedente già disciplinava le attribuzioni del consiglio dei ministri. Cfr. il r. biglietto del 9 ottobre 1841, in vigore sino al successivo decreto del 1850. Quest'ultimo, in particolare, affida al Consiglio dei ministri «la trattazione delle materie d'ordine pubblico e di alta amministrazione, i progetti di trattati colle potenze straniere, i decreti organici, le proposte per le nomine dei senatori, i confitti di giurisdizione, la nomina di un gran numero di alti funzionari dello Stato». Cfr. G. MOSCA, *Appunti*, cit., 69.

<sup>62</sup> Si tratta del decreto n. 66 del 16 marzo 1848, in *Gazzetta Piemontese*, reperibile anche in G. FALCO, *Lo statuto albertino e la sua preparazione*, Roma, Capriotti Ed., 1945, 149.

<sup>63</sup> Così, ad esempio, T. MARCHI, *Lo statuto*, cit., 201; C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana Ed., 1931, 54, nt. 1.

<sup>64</sup> Utile ai fini di una ricostruzione storica il lavoro di raccolta di P.G. GALLI DELLA LOGGIA, *Cariche del Piemonte e Paesi uniti colla serie cronologica delle persone che le hanno occupate ed altre notizie di nuda storia dalla fine del secolo X sino al dicembre 1798, con qualche aggiunta relativa anche al tempo posteriore*, Torino, 1798, disponibile online su: [archive.org/stream/carichedelpiemo02gallgoog#page/n10/mode/2up](http://archive.org/stream/carichedelpiemo02gallgoog#page/n10/mode/2up).

<sup>65</sup> Cfr. E. CROSA, *La concessione dello Statuto: Carlo Alberto e il Ministro Borelli «redattore» dello Statuto*, Torino, 1936, 75 per una ricostruzione storica della figura di Borelli, come capo del governo e «redattore» dello Statuto.

<sup>66</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., 36.

Che fosse una figura del tutto abbozzata era evidente dal fatto che, spesso, colui che era incaricato di proporre una lista di Ministri non corrispondeva a colui che presiedeva il Consiglio stesso<sup>67</sup>; non si trattava necessariamente di una personalità di spicco, né del capo della maggioranza parlamentare. Inoltre, nessuno dubitava che l'incarico alla formazione del Governo potesse essere attribuito anche a due persone<sup>68</sup>. Chi diventava Presidente poteva infine essere titolare di un portafoglio *pesante*<sup>69</sup>.

Dal 1852 al 1861, quasi senza soluzione di continuità, Cavour fu a capo dell'esecutivo, sino ad essere designato, nel nuovo stato unitario, *Presidente del Consiglio*<sup>70</sup>. Furono quelli gli anni in cui la figura acquisì una fisionomia più certa<sup>71</sup>. Un processo che avvenne senza alcuna certificazione scritta. Persino la legge che formalizzava il passaggio dal Regno sabauda al Regno d'Italia, nel segno di una assoluta continuità giuridica, non regolava la questione della posizione del Presidente del Consiglio<sup>72</sup>. Un ruolo sempre e soltanto fondato sulla prassi, non dunque su consuetudini, poiché la tumultuosità delle trasformazioni costituzionali ostava a quella *longa repetitio* necessaria alla formazione di una regola giuridica. Al massimo, poteva darsi luogo a una convenzione, stipulatasi tacitamente grazie alla forza e all'autorevolezza incontrastata del capo del governo, inteso a portare avanti con decisione il proprio personale programma patriottico.

La dottrina dell'epoca non produsse alcuno studio incentrato sulla figura del Presidente del Consiglio. Prospero Padoa, per esempio, pubblicò nel 1859 uno scritto sui governi rappresentativi, ma nel capo dedicato ai ministri non si fa alcun cenno a ruoli di preminenza, se non a quell'«uomo d'altissimo intelletto, d'animo fermamente volto alla indipendenza italiana, il conte Camillo di Cavour, [che] da qualche anno presiede il Consiglio dei Ministri»<sup>73</sup>. In un volume coevo, Ludovico Casanova affermava che il Re ha il «diritto assoluto e illimitato di eleggere i ministri», tuttavia «le camere legislative hanno da canto loro quello di ricusarli»<sup>74</sup>. Ancora una volta, nessun riferimento al Presidente del Consiglio. Non se ne faceva menzione nemmeno nello studio di Giandomenico Romagnosi, per il quale «tutti i ministri saranno nominati dal reggente» e i relativi dicasteri «non

---

<sup>67</sup> Cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972, 30.

<sup>68</sup> M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi*, cit., 642 e ss.

<sup>69</sup> Cfr. F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento*, cit., 341 e ss. ove si attesta che dei 55 Ministri che si susseguirono fino a quel momento «la Presidenza fu unita venti volte col Ministero degli Affari esteri, venticinque con quello dell'Interno [...] tre con le Finanze e due con la Guerra: mentre sei volte i Presidenti non assunsero alcun portafoglio», fra cui il primo governo di Cesare Balbo.

<sup>70</sup> Destinato, come noto, a scomparire di lì a poco prematuramente.

<sup>71</sup> Cfr. G. MOSCA, *Appunti*, 70.

<sup>72</sup> Sull'idea che, nonostante i cambiamenti, vi fosse continuità dello Stato cfr. V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato* (1963), in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 8, evidente nel mantenimento della *Grundnorm*: «il permanere dello Statuto albertino» era solo un «indizio» della continuità dello Stato. Altri indizi erano che la legislatura non fu interrotta e che il sovrano, pur avendo assunto il nuovo titolo di *Re d'Italia* non cambiò nome, facendosi acclamare sempre come Vittorio Emanuele II.

<sup>73</sup> P. PADOA, *Intorno ai governi rappresentativi*, Genova, Cecchi Ed., 1859, 159.

<sup>74</sup> L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale: lezioni*, II, Genova, Lavagnino, 1860, 94.

potranno né singolarmente, né complessivamente essere soppressi o cumulati nelle stesse persone, ma ognuno dovrà essere regolato da un apposito ministro»<sup>75</sup>.

Storia e diritto si intrecciano: la necessità che l'organo di Gabinetto rivestisse un ruolo più incisivo induceva a scegliere il Presidente fra le figure più autorevoli e dotate del maggiore supporto possibile in Parlamento<sup>76</sup>. Sino ad allora, infatti, le crisi ministeriali erano state cagionate dalle vicende più disparate. Per esempio, spesso derivavano dal dissenso maturato fra la Corona e il suo Ministero, senza che quest'ultimo soffrisse necessariamente della perdita di maggioranza in Parlamento<sup>77</sup>. Eppure, i commentatori del tempo si sforzavano di sottolineare che simili fatti non potevano costituire dei precedenti, ma erano condotte assolutamente eccezionali in quanto «un monarca non oserebbe dimettere un ministero che gode la maggioranza della Camera»<sup>78</sup>.

Il conflitto fra Gabinetto e Corona divenne irriducibile diciannove anni dopo l'emanazione dello Statuto, quando, finita precocemente l'era di Cavour, «Bettino Ricasoli dovette subito sperimentare a sue spese come fosse difficile resistere agli intrighi regi senza essersi fabbricata una sicura maggioranza parlamentare»<sup>79</sup>. Il decreto Ricasoli del 28 marzo 1867, n. 3629, tentò di formalizzare alcune conquiste politiche per garantire maggiore stabilità al Governo dalle ingerenze dinastiche. Tuttavia, il contenuto delle regole andava oltre, forzando la realtà delle cose. L'equilibrio dei poteri così determinato dalle disposizioni scritte non rappresentava altro che una *finzione giuridica*, foriera di continui scontri culminati nella fine anticipata della IX Legislatura<sup>80</sup>. Come non notare, allora, che questo esperimento giuridico di codificazione, condotto nell'intento di assicurare certezza, fallì miseramente *soprattutto* perché non dotato di solide basi concrete, né dal punto di vista consuetudinario né convenzionale<sup>81</sup>? La gravità di tali carenze apparve come un motivo ostativo all'applicazione delle norme, da cui la breve vita del decreto stesso, tacciato da più parti di *incostituzionalità*<sup>82</sup>.

---

<sup>75</sup> G. ROMAGNOSI, *La scienza delle Costituzioni* (op. postuma), Palermo, 1860, 561.

<sup>76</sup> Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo. Vol. I: Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972.

<sup>77</sup> Così avvenne sotto i governi Cavour, Rattazzi ed altri, approfonditi in M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme e usi*, cit., 688 e ss.

<sup>78</sup> V. MICELI, cit., II, 13.

<sup>79</sup> Cfr. G. MARANINI, *Storia del potere*, cit., 197.

<sup>80</sup> Riprendendo ancora una volta le parole di Miceli, si nota come «i continui appelli che noi facciamo agli usi costituzionali inglesi, i continui esempi che citiamo dall'Inghilterra, con lo scopo di vederli da noi imitati o con lo scopo di criticare quello che da noi si è fatto in una data occasione, hanno evidentemente per punto di partenza questa finzione giuridica; altrimenti non si comprenderebbe come, per l'interpretazione o l'applicazione del nostro diritto positivo, si debba ricorrere al diritto positivo di un altro stato». V. MICELI, cit., II, 37.

<sup>81</sup> A conferma di ciò, v. E. ROTELLI, *La Presidenza*, 47, che ricostruisce il sentimento comune attraverso le polemiche giornalistiche, tutte intese a sottolineare l'avversione al decreto.

<sup>82</sup> Il decreto Ricasoli fu abrogato a distanza di un mese dal R.D. del 28 aprile 1867, n. 3664 (decreto cd. Rattazzi) e riportato in vigore mediante riproposizione di quasi tutte le norme nel R.D. del 25 agosto 1876, n. 3289 per mano di Depretis. Questi, infatti, voleva rafforzare la posizione del governo ed evitare che diventasse una marionetta della maggioranza parlamentare. Cfr. V. MICELI, cit., II, 36 ma anche A. RUGGERI, *Il consiglio*, cit., 40, in part. nt. 28 sul fatto che il decreto rimase, per lo più, lettera morta.

Fra le innovazioni che destarono più scalpore va ricordata l'attribuzione di una posizione autonoma al Presidente del Consiglio al quale (art. 4) «sono rivolte le domande dei ministri perché gli affari che debbono proporre siano posti all'ordine del giorno». Inoltre (art. 5), egli «rappresenta il gabinetto, mantiene l'uniformità nell'indirizzo politico ed amministrativo di tutti i ministri, e cura l'adempimento degli impegni presi dal ministero nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese»<sup>83</sup>. Il Presidente, in altre parole, veniva configurato come un vero e proprio superiore gerarchico rispetto al resto dei ministri<sup>84</sup>. Questo rischiava di provocare una notevole alterazione dello Statuto: mentre ai sensi dell'art. 67, ai fini della validità delle leggi e degli atti del Governo, era sufficiente la firma di un Ministro<sup>85</sup>, ora l'esercizio delle competenze non avrebbe potuto essere effettuato «senza l'assenso di colui che ora è comunemente ed a buon diritto chiamato il capo del governo»<sup>86</sup>. Chimienti non dubitava che il Governo, grazie al contestato decreto Ricasoli, si sarebbe potuto arrogare un potere «costituente»<sup>87</sup>. D'altronde, è affermazione comune tra i giuristi del tempo che, mentre negli altri paesi (con implicito riferimento al modello anglosassone) il Gabinetto aveva acquistato una certa fisionomia grazie al lento operare della consuetudine, nel giovane Regno d'Italia non era stato possibile attendere il graduale stratificarsi di condotte uniformi, poiché occorreva un governo vigoroso, capace, coi suoi ministri, di attuare una politica tutta indirizzata alla costruzione del nuovo Stato. E questo non poteva essere garantito se non attraverso una persona dotata di un'autorità sufficiente a guidarlo<sup>88</sup>.

A ben guardare, anche durante il primo Governo Depretis la riproposizione del decreto Ricasoli, opportunamente emendato, derivava dal fatto che, a causa di vicende politiche contingenti, occorreva fornire una base giuridica ad un governo inteso a rafforzarsi<sup>89</sup>: Depretis, infatti, non era ancora considerato il vero leader politico della Sinistra storica. Soffriva della maggiore autorevolezza goduta da personaggi come Nicotera e Zanardelli. La cd. Sinistra storica, finalmente al governo, non era esente dagli errori di calcolo in cui era incorsa la Destra e ben presto mostrò di comportarsi, anch'essa, come un partito di notabili<sup>90</sup>. Tutto ciò ricreava le condizioni per una nuova

<sup>83</sup> Parte del testo del decreto è reperibile in G. MOSCA, *Appunti*, cit., 71 e ss.

<sup>84</sup> Sulle polemiche che questo decreto suscitò, cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza*, cit., 39 e ss., il quale richiama alcuni editoriali in cui ci si lamentava del fatto che la Presidenza del Consiglio era stata costruita come un ministero reale, abilitato a sindacare e controllare tutto, una specie di «ministero nel ministero».

<sup>85</sup> Ma per le limitazioni derivanti dalla necessità della controfirma, cfr. F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, cit., 360.

<sup>86</sup> G. MOSCA, *Appunti*, cit., 72.

<sup>87</sup> P. CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato*, cit., 121.

<sup>88</sup> Nuovamente si segnalano le letture storiche fatte da E. ROTELLI, *La Presidenza*, cit., 58 e ss.

<sup>89</sup> Si noti, peraltro, che alcuni autori giudicano l'avvento della Sinistra al governo come la vera e propria «rivoluzione parlamentare», che segna il passaggio dal governo rappresentativo *tout court* a quello parlamentare. Cfr. D. ZANICHELLI, *Introduzione storica*, cit., 137 e ss.

<sup>90</sup> Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia*, cit., 167 e ss. che spiega come i Ministri avessero bisogno di operare congiuntamente con un presidente che assicurasse una direzione unitaria. Solo in tal modo, «non potevano più essere considerati come

ricerca di potere da parte di un personaggio politico determinato a disporre di un governo forte, distaccato il più possibile dalle influenze della Corona e intenzionato a sminuire il lavoro del Parlamento. L'ambizione del Decreto De Pretis del 1876 non poté essere assecondata: anche questo divenne «carta sciupata»<sup>91</sup>. Nessun Ministro era disposto a cedere parte della propria autorità a favore di un superiore.

Un successivo tentativo fu effettuato dal Governo Cairoli-Zanardelli: il cd. Progetto di Cairoli conferiva risorse e personale alla Presidenza del Consiglio, attraverso uno stanziamento in dotazione fissa<sup>92</sup>. Tuttavia, la limitatezza delle risorse consentiva di istituire soltanto un posto da archivista, più importante simbolicamente che sul piano pratico. Lo stesso Crispi, per avere più leva politica, non poteva che adottare la strategia dell'accumulo dei portafogli, prassi più volte additata come incostituzionale<sup>93</sup>.

Il secolo si concluse senza ulteriori esperimenti di regolamentazione dell'assetto della Presidenza e del Consiglio dei Ministri, a testimonianza della crisi che il parlamentarismo liberale, colpito dal fenomeno del trasformismo, stava attraversando<sup>94</sup>. Sono gli anni del celebre pamphlet di Sonnino<sup>95</sup> in cui, sulla scia di coloro che deploravano la decadenza assembleare della democrazia (come Orlando o Chimienti), si lamentava «l'usurpazione del potere esecutivo per parte della Camera elettiva»<sup>96</sup>. Anni in cui la polemica contro l'istituzione parlamentare si acuì al punto da rasentare l'agitazione popolare. Difatti, «nella generale crisi dei poteri e degli istituti statuali [...] era emersa la necessità di restituire alla sua funzione preminente e responsabile l'organo nel quale veniva ad identificarsi la peculiarità stessa del sistema parlamentare, e cioè il Gabinetto»<sup>97</sup>. Ciò richiese, per l'appunto, un intenso sforzo di razionalizzazione, che non poteva non culminare in un ripensamento del ruolo del Presidente del Consiglio.

---

agenti subalterni del sovrano, data la riconosciuta autorità del loro leader al quale dovevano far capo per ogni scelta e decisione politica riguardante il dicastero al quale erano preposti».

<sup>91</sup> L'organizzazione del Consiglio dei Ministri, in *La perseveranza* dell'1 settembre 1876, come citato da E. ROTELLI, *La Presidenza*, cit., 86.

<sup>92</sup> Per un dettaglio di queste vicende, v. ancora E. ROTELLI, cit., 92 e ss. e V. CORSINI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1935, 28 e ss. Il Progetto di Cairoli per l'ordinamento dell'amministrazione centrale fu presentato alla Camera il 9 dicembre 1876 ed è reperibile in *Atti Parl.*, Camera dei deputati, XIV Leg., 2 sessione, Doc. n. 126.

<sup>93</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., 52. Lo stesso Crispi, per conferire autorevolezza al proprio Ministero e renderlo più indipendente dalle mutevoli opinioni delle Camere, verso le quali nutriva un forte disprezzo, inaugurò una prassi che segnava una inversione di rotta: affidò al Re l'esposizione del programma politico dinanzi alle Camere, rimandandone la determinazione al cd. discorso della Corona invece di riservarla a sé in quanto Presidente del Consiglio.

<sup>94</sup> Tutte circostanze profondamente deperate da R. BONGHI, *Una questione grossa. La decadenza del regime parlamentare*, in *Nuova Antologia*, 1884, 94 e 317 e ss. Per un'accurata ricostruzione delle vicende relative al riassetto degli organismi ministeriali e al fallimento dell'idea di istituire un «Ministero della Presidenza del Consiglio», v. ampiamente I. SANTANGELO SPOTO, *Ministero e Ministri*, in *Digesto italiano*, XV, Torino, Utet, 1904-11, 434 e ss.

<sup>95</sup> Di cui si è già fatto cenno antecedentemente. Cfr. S. SONNINO, cit., 67.

<sup>96</sup> Ad es. V.E. ORLANDO, *La decadenza del sistema parlamentare*, in *Rass. di sc. soc. e pol.*, 1884, II, XXXVI, 589 e ss.

<sup>97</sup> Cfr. G. DE CESARE, *Il Ministero Zanardelli-Giolitti e il nuovo ruolo della Presidenza del Consiglio*, in *Rass. parl.*, 1959, I, 173 e ss.

In questo contesto, il 14 novembre 1901 entrò in vigore un nuovo atto, il decreto cd. Zanardelli, sostitutivo del decreto Depretis. Si intendeva risolvere la questione dell'unità del Gabinetto e delle sue attribuzioni prevedendo per legge il riconoscimento di tutte quelle denominazioni, pratiche e nomenclature che sino ad allora erano esistite nei fatti<sup>98</sup>. Ciò che si favorì, invece, fu una vera e propria trasformazione della costituzione materiale<sup>99</sup>, forse anche facilitata dalla fine del *non expedit*, che aveva provocato un ampliamento della partecipazione politica grazie al coinvolgimento dell'elettorato cattolico<sup>100</sup>. Lo stato liberale si apprestava, così, a diventare realmente pluriclasse<sup>101</sup>.

Il decreto Zanardelli abbracciò questo corso per intero, codificando le conquiste politiche che il Gabinetto aveva consolidato, a detrimento della regia prerogativa. In esso si cristallizzavano strumenti nati in via di prassi per impedire che i ministri agissero *uti singuli*, minando l'unitarietà dell'indirizzo politico e la coesione governativa. Da qui, una prima affermazione del principio di collegialità, che comunque non metteva a repentaglio «la supremazia del Presidente del Consiglio», poiché ciò sarebbe stato contrario «allo svolgimento naturale delle istituzioni»<sup>102</sup>. Questi aveva il compito di assicurare la solidarietà tra i Ministri. La dottrina dell'epoca spiegava che il decreto «specificava meglio dei precedenti le varie funzioni del Presidente del Consiglio e ne aumentava, per qualche lato, l'autorità»<sup>103</sup>.

L'assestamento della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio era ormai compiuto. Grazie alle forti presidenze di Giolitti e Salandra<sup>104</sup>, lo status ottenuto in via di fatto perdurò anche

---

<sup>98</sup> Effettivamente, il decreto non si pone come di eccessiva innovatività, teso, com'era, a mantenere quella «cauta pratica costituzionale che aveva contraddistinto in materia la condotta politica della Destra storica, sulla quale operavano le suggestioni del sistema inglese, recalcitrante a fissare in regole scritte ciò che era meglio si riteneva di poter affidare alle «convention» tradizionali di una prassi secolare». Così, G. DE CESARE, *Il Ministero*, cit., 174.

<sup>99</sup> Importante, però, è l'osservazione di Lavagna, che, nell'individuare i limiti costituzionali del decreto del 1901, ammonisce che esso non poteva porsi in contrarietà rispetto ai principi statutari, legislativi *ma anche* consuetudinari, in vigore all'epoca. C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra capo del governo e ministri*, Roma, Ed. Universitarie, 1942, 24.

<sup>100</sup> Anche se il vero scossone, tale da mettere a rischio la tenuta del vecchio regime censitario, fu causato dall'estensione universale maschile del suffragio, compiuta, come è noto, da Giolitti nel 1912.

<sup>101</sup> Di trasformazione dello Stato da oligarchico a pluriclasse, tratta specificamente A. RUGGERI, *Il Consiglio*, cit., 42 e ss. ma anche E. ROTELLI, *La Presidenza*, cit., 205, che sottolinea che nello Stato «a costituzione tendenzialmente democratica» si constata la presenza di altri ceti e di tutte le classi sociali.

<sup>102</sup> Così, E. ROTELLI, *La Presidenza*, cit., 208.

<sup>103</sup> Così, V.E. ORLANDO, *Principii*, cit., 235. Analogamente, Ferraciu sostiene la preminenza del Primo Ministro, capo del governo e dell'intera amministrazione. Cfr. A. FERRACIU, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri all'estero ed in Italia*, in *Studi sassaresi*, 1902, 64-89; I. TAMBARO, *Il Primo Ministro nel governo rappresentativo*, Napoli, Priore, 1902, spec. 86. Qualche decennio dopo, Mortati fornisce un'opposta interpretazione, affermando che «artefice effettivo dell'unità di azione del gabinetto è solo il Consiglio: il presidente non ne è che il custode, e neppure esclusivo, potendo ogni ministro, sia pure pel tramite del presidente, richiedere la deliberazione del Consiglio su affari appartenenti alla competenza propria o di altri ministri, in quanto possano interessare l'azione comune». Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo*, cit., 69. Questo determina che il presidente non vanti, agli occhi dell'A., una posizione di «formale superiorità».

<sup>104</sup> Giolitti, infatti, riusciva a manipolare le forze politiche in base ai propri interessi, ottenendo una larga acquiescenza dell'assemblea parlamentare nei confronti dell'esecutivo. L'una, infatti, era diventata a causa del trasformismo una piazza riottosa e indomabile, incapace di esprimere un proprio indirizzo o una qualche forma di controllo. Il governo,

durante la prima Guerra mondiale, sino all'introduzione del sistema elettorale proporzionale nel 1919 e alla conseguente modificazione in senso proporzionale del regolamento della Camera<sup>105</sup>. Da quel momento la crisi dello stato liberale era ancora più evidente: la classe politica aveva dato scarse prove di coerenza ed integrità. Gli scandali che l'avevano colpita sferravano un colpo gravissimo alla credibilità dell'istituto parlamentare, rendendo più accettabile il ritorno dell'autorità monarchica<sup>106</sup>. La Corona, che non aveva mai rinunciato alle prerogative derivanti dallo Statuto, principalmente quelle relative al comando delle Forze Armate, alla scelta di ministri chiave come gli Esteri e la Guerra, al potere di stipulare trattati internazionali, si rese conto che lo stato di eccezione derivante dal regime bellico consentiva la riespansione dei propri poteri, a dimostrazione che le consuetudini potevano essere messe da parte in casi straordinari. Il culmine di questo processo fu la stipula, in segreto, del patto di Londra nel 1915. Fatta per mano del Governo ma per volontà del Re, in base all'art. 5 dello Statuto, essa certificava l'assautoramento del Parlamento, informato solo a fatto compiuto<sup>107</sup>.

#### 4. L'EVOLUZIONE NON SCRITTA DELLE REGOLE SUL RAPPORTO FIDUCIARIO

Riproducendo in maniera pedissequa una disposizione della Costituzione belga del 1831, l'art. 65 dello Statuto prevedeva espressamente la nomina e la revoca regia dei Ministri. Per Maranini è una «traccia evidente di quella primitiva condizione, caratteristica della monarchia assoluta» per cui il Re ha pieno arbitrio nella scelta e nella rimozione dei propri consiglieri<sup>108</sup>. Ed effettivamente, sotto un profilo strettamente giuridico, la lettera della norma evoca un potere incondizionato del sovrano ad assumere e licenziare a piacimento i *propri* Ministri, senza che alcuno potesse inserirsi in questo intimo processo di scelta. Senonché, il potere regio andava

---

invece, nel tentativo di rafforzarsi e scalzare la prerogativa regia, non esitava a ricorrere a forme di pressione o di corruzione per svuotare ogni resistenza della rappresentanza politica.

<sup>105</sup> Cfr. G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1923, I, 187 e ss.

<sup>106</sup> Interessante, sul punto, è la considerazione fatta da C. GHISALBERTI, *Storia*, cit., 318, per cui l'apparente vitalità del regime liberale, che si confrontava su una realtà di fatto profondamente in crisi in quegli anni, era in qualche modo suffragata da una classe di giuristi improntata ad un pervicace formalismo. L'influenza della dottrina tedesca aveva mantenuto gli studiosi del diritto pubblico in un felice astrattismo tale da nascondere dietro il velo del rifiuto della politica i reali problemi dello Stato.

<sup>107</sup> Un meccanismo che F. RACIOPPI ó I. BRUNELLI, *Commento*, cit., 259, interpretavano in maniera opposta. Risulta, infatti, dal commento che «nessuno negherà che il sistema del previo consenso del Parlamento appare il più cauto, il più rispondente alla dignità di un popolo libero. Invero, a che giova informare il Parlamento dopo che la guerra fu già dichiarata? Si potrà allora abbattere il Ministro che ha trascinato il paese nolente, se pur non prevale il pensiero di rimettere la severità a miglior tempo, per non indebolire il Governo in momenti difficili; ma sarà forse libero il Parlamento di troncare la guerra iniziata, sia che essa pieghi a fortuna sia che ó peggio! ó mortifichi l'amor proprio nazionale?».

<sup>108</sup> G. MARANINI, *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926, 228.

messo in relazione con un'altra norma dello Statuto, l'art. 6, che attribuiva al Re un potere di nomina di *tutte* le cariche dello Stato, donde viene da chiedersi il perché di una simile ripetizione con riferimento ai Ministri. Se non vi fosse una ragione, infatti, l'art. 65 sarebbe pleonastico, in quanto la fattispecie era già contenuta nell'art. 6.

Racioppi e Brunelli spiegano questa duplice attribuzione con la specialità del rapporto di fiducia che intercorre fra tali soggetti costituzionali, per cui non sarebbe stato ipoteticamente possibile omettere la nomina dei Ministri, trattandosi di un atto dovuto o quantomeno necessario, e non semplicemente facoltativo o discrezionale<sup>109</sup>. Proprio in virtù di tale specialità, la laconicità della norma doveva indurre a pensare che *solo e soltanto* alla Corona spettavano i poteri relativi alla formazione dell'esecutivo e che, dunque, il rapporto fiduciario era unidirezionale e limitato a quest'organo.

Al contrario, storicamente si è potuto constatare che «un fenomeno politico si sovrappone a quello giuridico e lo trasforma, sì che dal regime puro costituzionale [...] abbiamo visto svilupparsi il regime detto propriamente parlamentare, di cui nessuna frase dello Statuto farebbe sospettare l'esistenza»<sup>110</sup>. Il processo di trasformazione del regime subalpino era già in nuce a partire dalla concessione dello Statuto, perché le condizioni politiche esistenti inducevano a ritenere che il rapporto di fiducia non potesse non esplicarsi *anche* fra il Gabinetto e il Parlamento<sup>111</sup>.

Dal modello inglese, infatti, era stato trapiantato il principio per cui i componenti del governo dovevano essere scelti solo fra i membri del Parlamento e, tra questi, della maggioranza<sup>112</sup>. Mentre la Corona disponeva di uno spazio di manovra maggiore in caso di un'elevata frammentazione politico-ideologica, la Camera, d'altro canto, aveva facoltà di «abbattere» un ministro che non godeva della sua fiducia<sup>113</sup>.

La consuetudine, dunque, stava portando a «mescolare» l'antica fiducia regia con la (più) moderna fiducia parlamentare<sup>114</sup>. Delle due «fiducie», quella fra Gabinetto e Corona vantava una base giuridica implicita nello Statuto mentre quella fra Gabinetto e Parlamento aveva una base giuridica alquanto dubbia. Si è già avuto modo di esaminare approfonditamente le varie posizioni della giuspubblicistica italiana sul tema. Ciò che interessa rilevare, qui, è che questo dato di fatto non fu

---

<sup>109</sup> Cfr. F. RACIOPPI ó I. BRUNELLI, *Commento*, cit., 281.

<sup>110</sup> Cfr. F. RACIOPPI ó I. BRUNELLI, *Commento*, cit., 283.

<sup>111</sup> Per una ricostruzione storica di questo processo, culminato con la crisi del Ministero D'Azeglio e il connubio cavouriano, cfr. G. PERTICONE, *Il Regime Parlamentare*, cit., 21 e ss.

<sup>112</sup> Si aggiunga che «il Capo del Gabinetto deve essere sempre il capo della maggioranza o una persona, che gode in essa della maggiore autorità». Cfr. V. MICELI, op. ult. cit., II, 12.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> Nel 1894, ancora, si affermava che sebbene «nominalmente il gabinetto debba godere tanto la fiducia della Camera quanto quella della Corona, nel fatto si tende a produrre questo risultato, che la fiducia della Camera deve poter bastare, o almeno, per contentare i formalisti, debba per presunzione supporre sempre quella della Corona. [...] e così abbiamo più d'una volta veduto dei monarchi costretti a digerire dei ministri loro antipatici e nei quali non potevano certo riporre tutta la loro fiducia». V. MICELI, op. ult. cit., II, 14. Invece, P. CHIMIANTI, *Il Capo dello Stato*, cit., 127, spiega che il Re può «licenziare un Gabinetto anche quando questo sia d'accordo con la maggioranza parlamentare, o quando si dimostra semplicemente inetto a dirigere e governare la Camera dei Deputati».



mai tacciato di incostituzionalità, ma, viceversa, si *consolidò*, divenendo un fattore immancabile dell'ordinamento statutario<sup>115</sup>.

In una coeva voce enciclopedica, ad esempio, si invocava espressamente l'esistenza della consuetudine per giustificare la limitazione della discrezionalità della Corona nella scelta di un Primo Ministro «che deve rappresentare l'indirizzo generale del nuovo Governo e che ha il compito di scegliere a sua volta gli altri ministri»<sup>116</sup>. In una voce più recente, invece, Rivosecchi specifica che questa forma di relazione fiduciaria non era affatto assestata, bensì «esposta alle continue oscillazioni nei confronti dei poteri regi, impedendo così una configurazione in termini bilaterali e continuativi» della medesima<sup>117</sup>.

Nel corso degli anni, la posizione costituzionale del Re fu costretta ad arretrare, soprattutto per via del ruolo crescente di leader politici come Cavour, Crispi o Giolitti, che riuscirono ad accrescere l'autorità e l'autonomia del Gabinetto. Questa evoluzione fu l'esito di un processo di affermazione del principio rappresentativo da cui derivava una nuova regola non scritta: il Governo, pur promanando dal Re, diveniva comitato direttivo della maggioranza parlamentare<sup>118</sup>.

Con l'avvento dei partiti di massa, ogni schieramento era indotto ad enunciare e portare avanti un programma politico delineato e vincolante. I nuovi Ministri non erano più monadi a capo del loro dicastero, ma erano retti dal principio *simul stabunt, simul cadent*<sup>119</sup>. Da qui l'idea che la fiducia fosse uno strumento di *responsabilizzazione* dell'esecutivo davanti alla Camera, essendosi originata da un particolare atto di diritto parlamentare: l'interpellanza, strumento di sindacato ispettivo volto a provocare una deliberazione finale dell'assemblea. Il rapporto fiduciario, dunque, si basava su regole procedurali atipiche<sup>120</sup>.

Chimienti poteva ben sostenere che «i voti di fiducia sono un istituto parlamentare di cui il Parlamento si avvale per affermare le sue sanzioni sulla politica del Gabinetto». La Camera può «tentare di far tutto», resta il fatto che «queste norme non sono scritte in alcuna legge o Decreto Reale, ma escono naturalmente dalla moderna dottrina costituzionale»<sup>121</sup>.

---

<sup>115</sup> Si potrebbe dire che apparteneva alla sfera dei comportamenti «costituzionalmente leciti o tollerati», poiché tali erano non solo, e non tanto, quelli letteralmente desumibili dallo Statuto, ma, soprattutto, quelli riferibili, in modo più o meno mediato, alle inveterate tradizioni anglosassoni. Così sostiene, ad esempio, G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 106.

<sup>116</sup> Cfr. T. BRUNO, *Gabinetto*, in *Dig. it.*, XII, Torino, 1900-1904, 34, che prosegue enumerando i vantaggi di questa istituzione, «che da tale consuetudine acquista maggiore compattezza ed unità, e politicamente permette di meglio definire le situazioni politiche, di facilitare la composizione dei nuovi Gabinetti e di far risiedere in una sola persona la responsabilità diretta di molti atti, ciò che nella pratica può condurre a risultati utili».

<sup>117</sup> G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto. Disc. pubbl.*, III Agg., I, Torino, 2008, 381.

<sup>118</sup> Cfr. F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento*, cit., 291.

<sup>119</sup> Questo fa sì che si possa parlare di «Governo di Gabinetto», decretando la fine del vecchio «Governo per dipartimenti» in uso nella monarchia piemontese, che aveva a capo lo stesso Re. Cfr. F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento*, cit., 287.

<sup>120</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Fiducia*, cit., 381.

<sup>121</sup> Per tutto, v. P. CHIMIENTI, *Il capo dello Stato*, cit., 128.

Per i giuristi dell'epoca, in conclusione, l'unica strada utile per contrastare la crisi dello Stato liberale era la riaffermazione della prerogativa regia. Di fronte alla persistente riottosità parlamentare e alla paralisi in cui automaticamente incorreva l'organo governativo, l'esercizio dei poteri del Re si era rivelato troppo «intermittente»<sup>122</sup>. Occorreva un ruolo più forte, e ciò non avrebbe pregiudicato il bicefalismo della fiducia in base a cui il Consiglio dei Ministri era «agente del Re davanti alle Camere, agente del Parlamento di fronte al Re»<sup>123</sup>. Senza il temperamento dato dall'azione saggia di un sovrano, il Governo sarebbe restato a disposizione delle Camere diventando «partigiano» ma soprattutto «impotente»<sup>124</sup>. Nonostante la regola della fiducia parlamentare fosse ormai «giuridica», essendosi affermata come consuetudine, da più parti si invocava il dovere del Re di sbloccare la situazione agendo «in modo diverso da quello seguito, ma più confacente al pubblico interesse»<sup>125</sup>. Tale facoltà derogatoria era pensata come una «suprema norma costituzionale»<sup>126</sup>.

## 5. LA ROTTURA DELLE REGOLE NON SCRITTE DURANTE IL FASCISMO

A un certo punto, come scrisse Carmelo Caristia, «il vecchio statuto albertino era morto. Morto proprio mentre vecchi e giovani giuristi si assieparono intorno nell'intento di scoprire i suoi più autentici connotati; e non per marasma senile, ma per i moltissimi colpi di spillo inferti gradatamente dalla mano de' nuovi oligarchi. Colpito ne' suoi organi vitali: il parlamento, spogliato da' suoi compiti fondamentali e ridotto infine ad assemblea consultiva; il gabinetto, pattuglia avanzata nelle mani dell'infalibile capo, che interpretava infallibilmente il volere del paese; la corona, che, nello spirito e nella lettera del costituzionalismo, doveva emergere, segno mediatore e moderatore di ogni contrasto di classe o di parte, asservita agli interessi del Partito»<sup>127</sup>. Lo Statuto era morto perché si era formato un fossato tra la società civile e l'azione dello Stato e del suo corpo amministrativo.

La classe politica negli anni della «folgorante» età giolittiana si dimostrò incapace di assecondare i cambiamenti in corso nella società e preferì fronteggiare le tensioni sociali sospendendo le garanzie

---

<sup>122</sup> Così T. MARCHI, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1923, I, 276 e ss.

<sup>123</sup> Sempre T. MARCHI, op. ult. cit., richiamando le parole di Duguit, 281.

<sup>124</sup> T. MARCHI, cit., 283. Va fatta, peraltro, una piccola notazione terminologica. Come suggerisce Lavagna, infatti, dopo il decreto Zanardelli non si può più parlare di Gabinetto, ma solo di Consiglio dei Ministri. La dottrina dell'epoca continua ad usare la vecchia terminologia, tuttavia, come egli rileva, non serve più distinguere il Gabinetto dal Governo come organo complesso, perché adesso l'unità di indirizzo è assicurata solo dal Presidente del Consiglio. Quindi è più corretto parlare di Consiglio dei Ministri. Cfr. C. LAVAGNA, *Contributo*, cit., 27.

<sup>125</sup> T. MARCHI, cit., 284.

<sup>126</sup> Tanto da portare la stessa dottrina a giudicare con più indulgenza il «colpo di stato» del proclama di Moncalieri. *Ibidem*.

<sup>127</sup> C. CARISTIA, *Dalla vecchia alla nuova costituzione*, in *Annali del Seminario giuridico di Catania*, I, 1947, ora in *Scritti giuridici storici e politici*, v. I. *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1953, 472-3.

liberali a fronte della tutela dell'ordine pubblico<sup>128</sup>. Al contempo, fallì ogni tentativo di modernizzare dello Statuto o porre in essere altre riforme istituzionali<sup>129</sup>. L'elasticità che connotava la legge suprema non resse dinanzi all'rompere dei partiti politici di massa. Lo Statuto si disgregava a colpi di decretazione d'urgenza, diventata una «procedura abituale di legiferazione»<sup>130</sup>. Governi di breve durata si susseguivano a crisi extraparlamentari, frutto di un'alterazione permanente del regime tradizionale<sup>131</sup>. L'avvento dei partiti di massa aveva travolto l'omogeneità del preesistente assetto, provocando la rottura delle vecchie prassi senza dar luogo a regole più efficienti<sup>132</sup>. La natura extraparlamentare delle crisi era un fattore che rendeva ancora più difficile rompere il circolo vizioso. I motivi dello stallo erano discussi in segreti conciliaboli, e non in un dibattito pubblico che si concludesse con una conferma o diniego della fiducia. Il Re, chiamato a costituire i nuovi governi, non poteva che muoversi in modo subliminale, alimentando dissapori<sup>133</sup>. Di fronte alle necessità belliche, la Corona aveva ripreso ad esercitare le proprie prerogative con decisione. Per converso, il Parlamento si era auto-escluso, votando i pieni poteri a un Governo che, oramai, si avvaleva di una funzione legislativa propria grazie all'uso smodato dei decreti legge<sup>134</sup>. L'abitudine nel nuovo modo di legiferare creava una generale disaffezione verso il Parlamento, portando ad un «deterioramento della sensibilità democratica e costituzionale del Paese»<sup>135</sup>. Se il primo conflitto mondiale aveva messo tra parentesi le dispute in seno alla rappresentanza, in nome dell'unità nazionale, la fine della guerra le riapriva con vigore, anche se la giuspubblicistica coeva guardava con ottimismo a siffatti cambiamenti<sup>136</sup>.

---

<sup>128</sup> Basti ricordare l'impatto dei decreti del Governo Pelloux sullo stato liberale, su cui L. TEDOLDI, *Storia*, cit., 71.

<sup>129</sup> Vd. ad esempio il fallimento del progetto di riforma del Senato regio proposto dalla Commissione Tittoni, su cui S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, 2006, 35 ss.

<sup>130</sup> Cfr. L. TEDOLDI, *Storia*, cit., 116.

<sup>131</sup> Per Lavagna non si tratta di crisi «extraparlamentari», poiché rare sono quelle che intervengono per effetto di dissidi personali tra i Ministri. La maggior parte di esse si verificano per via di difformità di «idee e di programmi». Cfr. C. LAVAGNA, *Contributo*, cit., 32. Si noti, tuttavia, che la connotazione «extraparlamentare» di una crisi si riferisce più che alla causa, al luogo in cui viene sollevata, discussa e risolta, che si colloca, per l'appunto, al di fuori delle procedure di pubblico dibattito delle Assemblee.

<sup>132</sup> Su questo va ricordato l'«errore fatale» di Nitti che, nel rilanciare il sistema proporzionale, mostrò l'adeguatezza della classe politica liberale a confrontarsi con un ampliamento dei collegi. La legge del 15 agosto 1919, molto più del provvedimento giolittiano sul suffragio universale maschile, determinò la sconfitta dei liberali, che non erano capillari sul territorio come i socialisti o i cattolici, ma si basavano più sul prestigio personale. Così, C. GHISALBERTI, *Storia*, cit., 331.

<sup>133</sup> Sul tema si vd. il saggio di F. MOHRHOFF, *Legittimità costituzionale delle crisi extraparlamentari*, s.l., Ed. Colombo, 1962, spec. 26 e ss.

<sup>134</sup> Così, V. CRISAFULLI, *Lezioni I*, cit., 115. Da notare che, invece, la dottrina dell'epoca, forse seguendo l'impostazione orlandiana, tendeva a vedere nel Parlamento l'organo dotato di supremazia, interpretando in modo errato la realtà. Così, A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., 71.

<sup>135</sup> Così, C. GHISALBERTI, *Storia*, cit., 327.

<sup>136</sup> Su cui si rimanda a F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Laterza, 2004.

L'ingovernabilità portò al rapido susseguirsi di tre governi, sino al famoso rifiuto di Vittorio Emanuele II di sanzionare il decreto sullo stato d'assedio, la cui legittimità è oggetto di disputa fra i costituzionalisti<sup>137</sup>.

Con la nomina di Mussolini a Presidente del Consiglio furono rotte due importanti consuetudini: quella per cui il Governo era espressione della maggioranza<sup>138</sup> e l'altra, per cui il Re, prima di incaricare un nuovo Presidente del Consiglio, era tenuto a svolgere le consultazioni<sup>139</sup>. Mussolini, come è noto, era a capo di una forza politica di minoranza. L'apparente legalità costituzionale dell'ascesa di Mussolini si scontrava con la circostanza dell'uso della *violenza*. La minaccia della marcia su Roma, infatti, era un fatto impeditivo del normale svolgimento della procedura di formazione del governo, un vizio del consenso che inficiava la libera esplicazione della volontà del Re<sup>140</sup>.

Il fascismo, affermatosi per reazione al cd. biennio rosso, provocò nelle istituzioni dello Stato un «opposto processo di involuzione». Cominciò a corrodere importanti prassi e consuetudini che, in senso democratico, avevano riempito le formule elastiche dello Statuto<sup>141</sup>. Questo avvenne soprattutto dopo la fase di proliferazione di leggi culminata con l'emanazione delle cd. leggi fascistissime. La pervasività dello Stato fascista era finalizzata al radicamento del regime autoritario. Il formalismo agì come una sorta di copertura, uno strumento per mantenere l'ordine conquistato.

La necessità di irrobustire il proprio consenso convinse Mussolini che le vecchie manipolazioni trasformistiche nella camera elettiva non garantivano più risultati certi e che, comunque, non erano più praticabili. Per ottenere un solido appoggio parlamentare, dunque, avrebbe dovuto modificare la

---

<sup>137</sup> Per L. PALADIN, *Fascismo*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XVI, 1967, 889 non fu la marcia su Roma a costituire il punto di inizio della rottura della legalità statutaria. Essa avrebbe configurato soltanto un illecito di tipo penale, non costituzionale.

<sup>138</sup> Ancorché gli autori che scrivono in epoca fascista sottolineassero che la presa del potere fosse intervenuta con l'osservazione scrupolosa delle norme consuetudinarie sulla risoluzione delle crisi di governo. Tuttavia, «cela n'empêcha pas, bien entendu, qu'une déchirure profonde, irréparable, du tissu connectif de la vie unitaire de l'État n'en résultât, puisqu'il avait, en fait, une contradiction insurmontable entre la préoccupation de garder intact le régime représentatif à base majoritaire et l'attribution du pouvoir exécutif à une minorité n'ayant aucun appui sur les forces politiques agissant dans le Pays». Così, significativamente, dall'esilio francese, S. TRENTIN, *Les transformations récentes du Droit public italien. De la Charte de Charles-Albert à la création de l'État fasciste*, Paris, Giard, 1929, 179.

<sup>139</sup> L. PALADIN, *Fascismo*, cit., 889, che, successivamente, precisa che le consultazioni ci furono, ma furono anormalmente frettolose. In ogni caso, una eventuale irregolarità delle stesse sarebbe stata coperta dall'ampio voto di fiducia che la Camera accordò al Governo incaricato.

<sup>140</sup> La teoria del consenso viziato si contrappone a quella della complicità del Re, su cui U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2014, 77 e ss. Analogamente, sul ruolo della violenza, v. C. GHISALBERTI, *Storia*, II, cit., 343, che afferma che «dal momento della formazione del suo Governo, il 31 ottobre 1922, al quale partecipavano esponenti di varie forze politiche della Destra e del Centro, nell'apparente rispetto della prassi ma in realtà sotto la minaccia intimidatrice delle sue ormai incontrastate squadre d'azione, Mussolini poteva iniziare la costruzione di un regime autoritario sulle rovine dello Stato liberale risorgimentale».

<sup>141</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni I*, cit., 115 e N. LUPO, *Il Governo italiano, settant'anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 157. La crisi, resa più grave dalla situazione post-bellica, fa sì che l'avvento del fascismo sia «nella logica degli eventi; esso segna il trionfo assoluto dello Stato apparato». Così M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1959, 83.

legge elettorale in senso maggioritario<sup>142</sup>. Il «listone» di cooptati del nuovo sistema del 1924 (la cd. legge Acerbo) permise al Governo, grazie al premio di maggioranza dei due terzi, di ottenere «pattuglie parlamentari» talmente coese da consentire, mediante leggi ordinarie, una revisione radicale dell'assetto costituzionale dello Stato italiano.

Va detto, peraltro, che sotto un profilo strettamente costituzionale la fase «legalitaria» o «pseudoparlamentare» del fascismo si rompe solo a partire dal 1925<sup>143</sup>, anno in cui, dopo il particolare clima politico causato dal delitto Matteotti, dalla secessione aventiniana e dal complotto Zaniboni, Mussolini intervenne con una serie di leggi che travolsero definitivamente il regime parlamentare<sup>144</sup>. Si tratta di uno snodo storico cruciale sotto il profilo costituzionale, poiché rende evidente come, nonostante lo Statuto albertino fosse una legge di rango «superiore», il suo testo era agevolmente aggredibile da una legge votata a maggioranza semplice poiché non era stata codificata alcuna procedura aggravata di revisione<sup>145</sup>. Eppure, come sottolineato da Pace e prima ancora da Esposito, la lacuna sulle modalità di revisione dello Statuto era soltanto «apparente» poiché, al contrario, si era affermata una «norma consuetudinaria *sulla* produzione» che sanciva la specialità della materia costituzionale e la sua immodificabilità con un procedimento «normale»<sup>146</sup>.

Nel quadro delle vicende legate alla «fascistizzazione» della burocrazia si inserì la l. n. 2263 del 1925<sup>147</sup>. Nella relazione introduttiva si leggeva che il provvedimento mirava a «consacrare o consolidare consuetudini già introdotte nella pratica costituzionale italiana»<sup>148</sup>. Al contrario, ne risultò una profonda innovazione della prassi previgente: l'esecutivo ne uscì rafforzato e le attribuzioni più importanti furono concentrate nelle mani del Duce.

Per effetto di tale legge, cambiava la denominazione di Presidente del Consiglio in «Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato» (art. 2). Un ruolo non più da *primus inter pares*: il

---

<sup>142</sup> Mussolini, tuttavia, non si accontentava di un ampio consenso parlamentare: mosse intimidazioni verso la stampa, gli intellettuali ostili, i sindacalisti che gli si opponevano, instaurando un clima di terrore. Cfr. C. GHISALBERTI, *Storia*, cit., 349.

<sup>143</sup> Per la tesi della legalità dei primi atti costituzionalmente rilevanti del Governo Mussolini v. L. PALADIN, *Fascismo*, cit., 888.

<sup>144</sup> Ci si riferisce principalmente alle l. 24 dicembre 1925, n. 2263 e l. 31 gennaio 1926, n. 100, di cui si parlerà a breve. La rapidità con cui furono approvate queste leggi testimonia la peculiarità della situazione storica. Cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza*, cit., 303.

<sup>145</sup> Sulla perdurante superiorità dello Statuto e sui limiti del potere legislativo, v. T. MARCHI, *Lo statuto*, cit., 196 e ss.

<sup>146</sup> Cfr. A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra costituzione*, Padova, Cedam, 1996, 15 e ss.; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi* (1934), Milano, Giuffrè, 1964, 183.

<sup>147</sup> Legge sulle «attribuzioni e prerogative del capo del Governo primo ministro segretario di Stato», in *Gazz. Uff.* 29 dicembre 1925. Su di essa, *ex multis*, cfr. C. GHISALBERTI, *La storia*, cit., 357 e ss.; L. PALADIN, *Fascismo*, cit., 889; C. LAVAGNA, *Contributo*, cit., 158 e ss.; E. ROTELLI, *La Presidenza*, 301 e ss.; C. MORTATI, *L'ordinamento*, cit., 82 e ss. Sugli effetti della l. del 1925 sulla forma di governo, v. approfonditamente O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 6 ed., 1937, 219 e ss.

<sup>148</sup> Questo riferimento, contenente le parole esatte della relazione di accompagnamento, è tratto da E. ROTELLI, *La Presidenza*, cit., 304. Per A. RUGGERI, *Il Consiglio*, cit., 46 si tratta solo di un «espediente verbale».

principio di collegialità veniva disatteso a favore di un principio di direzione unica<sup>149</sup>. Il Capo del Governo diventava responsabile dell'indirizzo politico di fronte al Re e alla Nazione. A loro volta, i Ministri lo erano rispetto al Re e al Primo Ministro, per via di un potere di revoca che non si sarebbe esitato ad esercitare<sup>150</sup>.

L'equilibrio Parlamento-Governo fu capovolto a favore di quest'ultimo: grazie alla legge del 1925, «l'attività del Governo è libera da ogni ingerenza del Parlamento»<sup>151</sup>. Il ruolo della Camera era ridimensionato dall'attribuzione al Primo Ministro del compito di stabilire l'ordine del giorno (art. 6). Quest'ultimo aveva acquisito altresì la facoltà di chiedere il riesame di una legge alla quale le Camere avessero denegato l'approvazione, trascorsi tre mesi dal voto negativo. Ciò in base ai commi successivi dell'articolo che, secondo quanto riportato dalla relazione del Guardasigilli Rocco, sarebbe stato predisposto al fine di «ovviare agli inconvenienti della consuetudine, invalsa da un quarto di secolo, di far le legislature di una sola sessione, per cui un disegno di legge respinto da una delle due Camere non può oramai essere ripresentato che nella legislatura seguente»<sup>152</sup>.

Infine, la l. del 1925 provocò il superamento di una ben più rilevante consuetudine, quella avente ad oggetto la relazione fiduciaria fra Governo e Camera. L'articolo 2 si limitava a stabilire che il Capo del Governo doveva essere «nominato e revocato dal Re», essendo responsabile solo nei confronti della Corona<sup>153</sup>. Si ometteva, pertanto, di menzionare il rapporto di fiducia fra il Consiglio dei Ministri e la Camera, un rapporto reso velleitario, visto che la composizione di quest'ultima, dopo la legge Acerbo, era snaturata per via della mancanza delle opposizioni<sup>154</sup>.

Infine, gli articoli 12 e 13 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693 portavano a compimento il processo di svuotamento dell'assemblea elettiva. Il primo prevedeva il parere del Gran Consiglio su tutte le «questioni costituzionali»<sup>155</sup>. Il secondo, invece, modificava il procedimento di formazione

---

<sup>149</sup> Si noti, peraltro, che nei fatti l'autorità del Primo Ministro era ben superiore rispetto a quanto risultava dalla L. 2263. Cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza*, cit., 311.

<sup>150</sup> In base all'art. 2, comma 3, infatti: «I Ministri Segretari di Stato sono nominati e revocati dal Re, su proposta del Capo del Governo Primo Ministro. Essi sono responsabili verso il Re e verso il Capo del Governo di tutti gli atti e provvedimenti dei loro Ministeri».

<sup>151</sup> Così, O. RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., 220.

<sup>152</sup> Cfr. A. ROCCO, *La formazione dello Stato fascista: 1925/1934*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, Milano, Giuffrè, 1938, 924.

<sup>153</sup> Cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, 76.

<sup>154</sup> Nella relazione di Rocco si parla di rapporti «di carattere essenzialmente politico [che] sfuggono a una definizione legislativa». Nella relazione alla Camera svolta dall'on. Giuliano si legge che «in perfetta conformità allo Statuto, la legge riafferma la responsabilità del Governo verso il Re e *unicamente verso il Re*». Cfr. N. COCO, *La legge sul Primo Ministro nei lavori preparatori*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1926, I, 106. Con l'istituzionalizzazione del Gran Consiglio si codifica un nuovo procedimento che vede quest'organo affiancarsi alla Corona ai fini della designazione di una lista di possibili candidati alla carica di nuovo Capo del Governo. Pur essendo assente un obbligo giuridico che vincoli la Corona alle determinazioni del Gran Consiglio, i giuristi interpretano la designazione come un'attività da cui scaturisce un obbligo di correttezza istituzionale, quindi quanto meno la Corona avrebbe dovuto tenerne conto. Cfr. D. DONATI, *Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, II, 1937, 5-12.

<sup>155</sup> La questione del valore dei pareri del Gran Consiglio fu oggetto di larga considerazione nella dottrina. Si rinvia a P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo*, Milano, Giuffrè, 1940, 79 e, di segno opposto, C. MORTATI, *Sulle attribuzioni del Gran Consiglio*, in *Arch. Giur.*, CXXV, 1941, 100. Per P. CHIMIENTI,

dell'esecutivo, disponendo che «il Gran Consiglio, su proposta del Capo del Governo, forma e tiene aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato». Come rilevava un giovane Mortati, questa novità rendeva il Primo Ministro il vero motore istituzionale della funzione di governo<sup>156</sup>. La fiducia parlamentare, nata in via di prassi, in regime di partito unico era diventata un orpello. Se si fosse preposta alla carica di Primo Ministro una persona i cui ideali non coincidevano con quelli del Regime, prosegue Mortati, un simile atto avrebbe avuto «la portata di un sovvertimento»<sup>157</sup>.

Questi cambiamenti, incidendo sulla prassi, non implicavano tanto un ritorno alla lettera dello Statuto, quanto la premessa giuridica dell'avvento di un progressivo autoritarismo, tale da rendere la Corona un fantoccio incapace di esercitare un ruolo di garanzia<sup>158</sup>.

La legge del 31 gennaio 1926, n. 100, che disciplinava i poteri normativi dell'esecutivo a livello primario e secondario, si collocava sul medesimo piano<sup>159</sup>. Nella relazione d'accompagnamento, firmata dal Ministro Rocco, si fa menzione della volontà di potenziare l'organo di Governo<sup>160</sup>. Questo richiedeva di porre fine alla produzione caotica e incontrollata di provvedimenti burocratici minori: il Governo doveva disporre della facoltà di emanare atti aventi forza di legge, ma ciò richiedeva una compiuta regolamentazione in modo da evitare un ricorso indiscriminato ed eccessivo ai decreti legge<sup>161</sup>. Con la l. del 1926 le determinazioni del potere esecutivo furono accentrate nell'organo del Consiglio dei ministri, e ciò ovviamente andava anche a detrimento del Parlamento<sup>162</sup>. Le assemblee, infatti, erano logorate da frequenti ed «infeconde» lotte politiche, che le resero lungamente incapaci di legiferare<sup>163</sup>. Lo spostamento di equilibrio a detrimento del potere

---

*Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, Utet, 1934, 399, tutti i quesiti relativi alle modalità operative del G.C., incluso quello sul valore dei suoi pareri, sarebbero stati risolti attraverso la pratica, poiché «la natura e la funzione dell'organo [il G.C.] si prestano alla introduzione consuetudinaria di nuove norme di esecuzione quale prodotto del suo diritto interno, senza irrigidirne l'attività con nuove norme legislative».

<sup>156</sup> Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento*, cit., 115.

<sup>157</sup> *Ivi*, 90.

<sup>158</sup> A dispetto di quanto avveniva nel modello anglosassone, cfr. G. ARCOLEO, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, Jovene, 1881, 146.

<sup>159</sup> Cfr. O. RANELLETTI, *La potestà legislativa del Governo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1926, I, 165 e ss. Per una interpretazione di questa legge come una «legalizzazione di un abuso», cfr. G. FERRARI, *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milano, Giuffrè, 1948, 23 e ss.

<sup>160</sup> Un giovane Mortati, nel riprendere le suggestioni di Panunzio, sosteneva che, oltre alle tre classiche funzioni (legislativa, esecutiva e giudiziaria) bisognava aggiungerne una quarta, la funzione di Governo, in quanto suprema attività di indirizzo politico. Cfr. C. MORTATI, *Ordinamento del Governo*, cit. e S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 2 ed., 1939, 113.

<sup>161</sup> Prima del 1926, un cenno si poteva ritrovare nel decreto Zanardelli (R.D. 14 novembre 1901, n. 466), ove, all'art. 1, n. 7, si menzionavano i «decreti da emanarsi dal Governo in adempimento di mandato del potere legislativo». Cfr. C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata e illustrata*, Roma, Tipografia delle Mantellate, 1926, 81 e ss.

<sup>162</sup> Si noti che, per effetto della legge 9 dicembre 1928, n. 2693, la legge n. 100 assunse un valore «formalmente costituzionale», poiché l'art. 12, n. 4 inseriva fra le «materie costituzionali» su cui era obbligatorio richiedere un parere del Gran Consiglio del Fascismo, le proposte relative alla «facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche». Cfr. A. ORIGONE, *Delegazione legislativa*, in *N. dig. it.*, Torino, XVI, 1938, 653.

<sup>163</sup> L'espressione è presa in prestito da O. RANELLETTI, *ibidem*.

legislativo fu notevole, visto che il termine biennale di provvisorietà del decreto legge, «produttivo di effetti permanenti anche nell'ipotesi improbabile di una mancata conversione» non fece altro che attribuire al governo una potestà normativa parecchio estesa nel tempo<sup>164</sup>.

Si noti che sino ad allora operava una consuetudine permissiva per cui solo in presenza di circostanze straordinarie<sup>165</sup>, o di uno stato di necessità<sup>166</sup> il governo avrebbe potuto esercitare competenze spettanti alle assemblee parlamentari. All'indomani dello Statuto, per esempio, le Camere avevano già richiesto all'esecutivo di adottare quelle «ordinanze con forza di legge» che potessero assolvere alla «suprema necessità di provvedere istantaneamente alla difesa dello Stato con i mezzi più solleciti ed efficaci»<sup>167</sup>, senza ricorrere ad una apposita delega giuridica. Anzi, secondo alcuni autori, il combinato disposto degli artt. 3 e 6 dello Statuto avrebbe dovuto indurre a ritenere il contrario<sup>168</sup>.

Tuttavia, come rilevato da Aquarone, la l. del 1926 non riuscì nel suo intento di rimettere ordine nella produzione normativa secondaria, visto che «come spesso accadeva, la burocrazia continuò tranquillamente come prima, assai poco curandosi delle istruzioni del dittatore»<sup>169</sup>. Non si verificò alcun abbassamento della quantità di decreti-legge ministeriali, mancando nei ministeri un atteggiamento di «cordiale collaborazione»<sup>170</sup>. Con un Senato di nomina regia e una Camera svilita da una legge elettorale plebiscitaria, il rapporto Governo-Parlamento era sbilanciato tutto su un solo lato. Sarebbe risultato difficile immaginare un diniego di conversione<sup>171</sup>. Esemplare, in questo senso, il pensiero di Silvio Trentin, antifascista in esilio: «c'est justement pour cela que nous croyons aussi qu'il aurait été plus sage et plus loyal que la Constitution nouvelle eût attribué au Gouvernement, sans réticences et sans faux scrupules, ce pouvoir législatif tout entier dont pratiquement il dispose en maître absolu»<sup>172</sup>.

Altri, e ben noti, furono i provvedimenti che, seguitando, condussero all'affermazione di un regime totalitario<sup>173</sup>: le leggi sulle corporazioni, la l. elettorale del 17 maggio 1928, n. 1019 di tipo

---

<sup>164</sup> In questi termini, L. PALADIN, *Fascismo*, cit., 890.

<sup>165</sup> Così, ad esempio, l'impostazione di A. MAJORANA, *Lo stato d'assedio*, Catania, Giannotta, 1894, 48.

<sup>166</sup> Così, con argomentazioni differenti, L. ROSSI, *Il decreto-legge sui provvedimenti politici davanti al diritto e al potere giudiziario*, in *Temi veneta*, 1899, 509 e ss.; S. ROMANO, *Sui decreti-legge, e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, ora in *Scritti Minori*, Milano, Giuffrè, 1950, I, 251 e ss.

<sup>167</sup> Cfr. G. FERRARI, *Formula*, cit., 11 e ss.

<sup>168</sup> Sul punto, si vd. l'impostazione di A. CRISCUOLI, *La delegazione del potere legislativo nel moderno costituzionalismo*, Napoli, Tocco, 1910, 165.

<sup>169</sup> A. AQUARONE, cit., 81.

<sup>170</sup> Così, A. AQUARONE, cit., 79, di cui si segnalano, in nota, i verbali delle adunanze dei Consigli dei Ministri dell'epoca.

<sup>171</sup> Secondo G. FERRARI, *Formula*, cit., 25, «si rinnovò, così, il mito di Saturno, ma a rovescio, in cui il figlio ebbe a divorare il padre da cui ebbe la vita: il Governo, investito, bene o male, dal legislativo, dal quale la legge n. 100 fu approvata, si avvale della stessa legge, per uccidere il potere che gliene aveva fatto dono».

<sup>172</sup> Così, S. TRENTIN, *Les transformations*, cit., 279.

<sup>173</sup> Si tenga presente, tuttavia, che non esiste un *idem sentire* sulla qualifica del fascismo come regime «totalitario». Riprendendo TEDOLDI, *Storia*, cit., 169 «il termine «totalitarismo» venne utilizzato per la prima volta in Italia da un



plebiscitario, la già menzionata l. del 9 dicembre 1928, n. 2693 sulla istituzionalizzazione del Gran Consiglio del Fascismo<sup>174</sup>, la costituzionalizzazione del PNF, la l. del 19 gennaio 1939, n. 129 che dispone la soppressione della Camera dei deputati e la sua sostituzione con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni<sup>175</sup>. L'esito di tutti questi passaggi è stato, com'è facile intuire, il totale ed irreversibile svuotamento dello Statuto. La Carta suprema era stata privata della sua intima ragione d'essere da un susseguirsi di atti che, pur essendo formalmente legali, andavano ad adulterare i principi su cui si fondava il vecchio stato liberale.

## 6. IL MUTAMENTO DELLE FORME ISTITUZIONALI DI GOVERNO NEL PERIODO TRANSITORIO

La fase che caratterizzò il cd. ordinamento costituzionale transitorio, dopo il crollo del regime, fu scandita da una serie di rotture della «legalità fascista»<sup>176</sup>. Con l'ordine del giorno Grandi, votato nella notte tra il 24 e il 25 luglio del 1943, il Gran Consiglio del Fascismo, riconvocato dopo tanto tempo (l'ultima riunione risaliva al 1939), aveva sostanzialmente «sfiduciato» Mussolini<sup>177</sup>. I firmatari si rivolgevano al Re affinché «secondo l'art. 5 dello Statuto del Regno» recuperasse il comando effettivo delle forze armate e i poteri di iniziativa che lo Statuto

---

noto antifascista come Giovanni Amendola, in un articolo pubblicato sul «Mondo» nel maggio del 1923, lo Stato fascista fu forse un totalitarismo *in fieri*, per citare l'espressione classica del costituzionalista Livio Paladin, o forse un cesarismo totalitario, come sostiene Emilio Gentile criticando l'ipotesi della filosofa Hannah Arendt, che aveva invece escluso la natura totalitaria del fascismo». Si vd. anche il raffronto delle varie posizioni nella giuspubblicistica italiana tesa nella morsa fra la mistica del fascismo e il rigorismo orlandiano in D. NOCILLA, *Quale costituzionalismo durante il fascismo*, in *Rivista AIC*, 2/2018, spec. 20.

<sup>174</sup> Sergio Panunzio, sostenendo la tesi della costituzionalizzazione del Gran Consiglio e la cd. «teoria dei quattro poteri» come base della nuova «teoria dello Stato Fascista», dava luogo alla diatriba sulla posizione del Partito Nazionale Fascista nel regime. Ne parla P. POMBENI, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984, 330.

<sup>175</sup> Sul rapporto fra la l. n. 129 del 1939 e la l. n. 100 del 1926, in tema di decretazione d'urgenza, cfr. G. FERRARI, *Formula*, cit., 87 e ss.

<sup>176</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La forma di Governo nel periodo costituzionale provvisorio: una pesante eredità per la Costituzione repubblicana*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di V. Onida*, Milano, Giuffrè, 2012, 1855 ss.; si veda anche P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979, 31 e ss. sulla particolarità del «regime dell'esecutivo»; E. BETTINELLI, *La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo precostituente. All'origine della democrazia dei partiti (1944-46)*, in E. CHELI, op. ult. cit., 189 e ss. che fa notare la specificità e la singolarità dei compiti che l'Assemblea costituente sarebbe stata chiamata a svolgere in quel particolare periodo; sempre nello stesso volume, cfr. C. FIUMANÒ e R. ROMBOLI, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, 381 ss. in relazione all'esercizio del potere legislativo ordinario della Assemblea Costituente. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1995, 92 e ss. Per V. CRISAFULLI, *Lezioni I*, cit., 120 «la legislazione costituzionale venutasi progressivamente formando nel corso del ventennio era congegnata in tal maniera da rendere impossibile uscire dal fascismo, senza uscire al tempo stesso dalla legalità determinata dall'ordinamento in vigore».

<sup>177</sup> Per le vicende costituzionali che, dal luglio del 1943 condussero al passaggio all'ordinamento costituzionale repubblicano, si vd. no i materiali di documentazione raccolti in V. ONIDA (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana*, Torino, Giappichelli, 1991, *passim*.

gli attribuiva<sup>178</sup>. La scelta del generale Badoglio come successore di Mussolini avveniva, quindi, a prescindere da una consultazione del Gran Consiglio del Fascismo<sup>179</sup>.

Del noto ordine del giorno molto è stato scritto e si può dire che si fronteggiano due tesi principali. Alcuni interpreti hanno abbracciato la tesi del colpo di stato e della «forma extracostituzionale» della caduta del regime fascista<sup>180</sup>. Mussolini, infatti, fu licenziato da un Re che si avvaleva della legge n. 2263 del 1925 per sostenere la piena spettanza della facoltà di rimuovere un Capo del Governo che non godesse più della fiducia della Corona. Al contempo, però, il Sovrano mancava di rispettare una legge successiva (la l. 9 dicembre 1928, n. 2693), contenente anch'essa una regola di rango costituzionale. Secondo l'art. 13, infatti, il Gran Consiglio doveva formare e tenere aggiornata la lista dei «successori» da presentare alla Corona per la nomina, vicenda che aveva come necessario presupposto la vacanza effettiva della carica di Capo del Governo e che, in ogni caso, richiedeva, ai fini della designazione di nuove personalità, una «proposta del Duce».

La motivazione alla base di una simile regola era semplice: qualsiasi crisi avrebbe dovuto essere gestita nei binari della legalità fascista. Il Re, invece, dalla nomina di Badoglio agli atti che ne conseguirono, attuò un colpo di stato monarchico, non essendo le sue azioni riconducibili ad una normale ed ordinata esplicazione dei suoi poteri. A prescindere dalla vincolatività o meno della designazione del Gran Consiglio, dunque, il Re era palesemente uscito da quei binari. Di lì a poco, «tutte le leggi relative al funzionamento dello stato, che erano state regolarmente promulgate durante il ventennio, vennero considerate decadute».

Si inserisce in questo filone la tesi sostenuta da Carlo Alberto Biggini, professore di diritto costituzionale e membro del Gran Consiglio del Fascismo, che non volle firmare l'«*Edg* Grandi» poiché non riteneva ammissibile che con un simile voto si potesse ripristinare la lettera dello Statuto<sup>181</sup>. Anzi, qualche tempo dopo, in un memoriale redatto per lo stesso Mussolini, egli si

---

<sup>178</sup> Ovvero, citando il testo dell'ordine del giorno, «quella suprema iniziativa di decisione che le nostre istituzioni a Lui attribuiscono e che sono sempre state in tutta la nostra storia nazionale il retaggio glorioso della nostra Augusta Dinastia di Savoia». Sul tema cfr. F. LANCHESTER, *Il Gran Consiglio del fascismo e la monarchia rappresentativa*, in *Nomos*, 1/2017, 3.

<sup>179</sup> Se una parte della dottrina, infatti, aveva ritenuto tale norma di carattere non obbligatorio, vi era chi riconosceva che il suo scopo fosse quello di assicurare continuità al regime fascista. Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni I*, cit., 120.

<sup>180</sup> Si trattava, secondo questo ordine di idee, di un «voto di censura dato dal Gran Consiglio [...] considerato dal Re come l'occasione politica per liquidare il suo antagonista» per cui, sotto il profilo costituzionale, «quel che successe fu un vero e proprio colpo di stato». Cfr. P. POMBENI, *Demagogia*, cit., 324. Della stessa opinione C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, I, 1975, 87 e ss.; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, 77; G. GUARINO, *Due anni di esperienze costituzionali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1946, 62; S. TOSI, *Il colpo di Stato*, Roma, Gismondi, 1951, 49 e ss.; E. LODOLINI, *La illegittimità del governo Badoglio: storia costituzionale del quinquennio rivoluzionario*, Milano, Gastaldi, 1953 e, più recentemente, M. FIORILLO, *La nascita della repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000, 43.

<sup>181</sup> Nella notte fra il 24 e il 25 luglio del 1943, Biggini aveva sostenuto che il richiamo allo Statuto non era «utile ai fini della condotta della guerra e della eventuale risoluzione della crisi che il Paese e il Regime attraversa[va]no; anacronistico, perché in effetti lo Statuto era stato superato da un complesso di leggi e d'istituti che lo stesso Gran Consiglio aveva approvato in due decenni di vita; e perché infine era stato manomesso molto tempo prima del Fascismo dagli stessi regimi democratici, ogni qual volta si era trattato di dover marciare secondo le esigenze della vita

mostrò aperto sostenitore della tesi dell'incostituzionalità della mozione di sfiducia del Gran Consiglio, non essendo quest'ultima prevista dal regolamento del Gran Consiglio<sup>182</sup>.

In effetti, un ritorno *tout court* allo Statuto non era pensabile poiché nelle dinamiche dei rapporti fra gli organi costituzionali si erano venute a consolidare delle regole implicite, tali per cui l'esercizio di un potere di revoca da parte della Corona non era realisticamente ammissibile se non a costo di operare una forzatura sulla costituzione materiale<sup>183</sup>.

Secondo un altro filone, invece, l'uso del potere di revoca del sovrano fu legittimo alla luce del fatto che il Gran Consiglio era un organo "costituzionalizzato" e dunque titolare di un proprio indirizzo, volendo anche in opposizione a quello del capo del Governo<sup>184</sup>. Non ci sarebbe stato, dunque, nessun colpo di stato poiché lo stesso Gran Consiglio invocava, come testualmente risultava dall'ordine del giorno, la riappropriazione delle prerogative regie direttamente discendenti dallo Statuto. Tale tesi contraddice l'idea dell'esistenza dell'organo complesso "Capo del Governo in Gran Consiglio" come vertice effettivo dell'apparato istituzionale, rispetto all'altro vertice, solo formale (la Corona)<sup>185</sup>.

La legislazione fascista, invero, non prevedeva alcuna mozione di sfiducia: anzi, va rilevato come esistesse una vera e propria lacuna sull'ipotesi di una successione a Mussolini. Il "paradosso giuridico" che Paladin precisa nella sua nota voce enciclopedica risulterebbe, infatti, dal fatto che l'iniziativa per il trasferimento dell'ufficio di capo del Governo sarebbe dovuta provenire da quello uscente, già sfiduciato.

Posto, dunque, che, secondo questa tesi, l'odg era da considerarsi lecito in quanto coerente con una delle tante possibili esplicazioni della forma di governo fascista, al sovrano non restava che riappropriarsi delle sue prerogative. Pur essendo state "travolte" dall'autoritarismo fascista, le medesime non erano per ciò stesso cadute in desuetudine. Il sovrano, infatti, disponeva di un potere di riserva da attivare lecitamente, suffragato, per di più dalla constatazione di una situazione di emergenza costituzionale. L'armistizio aveva posto condizioni molto dure all'Italia e sul piano

---

nazionale». Per questo, e per tutti gli altri interventi, cfr. C. SCORZA, *La notte del Gran Consiglio*, Palazzi Editore, 1968, spec. 114. Cfr. anche la testimonianza in Neue Zuercher (n.d.), n. 140, *L'ultima drammatica seduta del Gran Consiglio del Fascismo*, agosto 1943.

<sup>182</sup> Cfr. Arch. Centrale dello Stato, *Segreteria particolare del duce. Carteggio riservato*, n. 434, Biggini Carlo Alberto; A. TAMARO, *Due anni di storia: 1943-1945*, Roma 1949, I, pp. 63, 123; D. VENERUSO, *BIGGINI, Carlo Alberto*, in *Treccani ó Diz. bibl. degli it.*, vol. 10, 1968.

<sup>183</sup> Cfr. E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979, 40.

<sup>184</sup> Così, *ex multis*, C. GHISALBERTI, *Storia*, cit., 380 e ss. Lo stesso L. PALADIN, *Fascismo*, cit., 897 specifica che la pienezza della titolarità della prerogativa regia deriverebbe dal fatto che «il sistema riconosce alla Corona la nomina e la stessa scelta dei successivi Capi del Governo, consentendole ancora - secondo l'opinione dominante - di staccarsi dalle non vincolanti (e non indispensabili) indicazioni del Gran Consiglio del Fascismo». Non sarebbe un profilo di illegittimità, dunque, il mancato rispetto di tali indicazioni. Più di recente si segnala A. PICHIERRI, *La Costituzione provvisoria. L'ordinamento dello Stato fra fascismo e Repubblica*, Taranto, Mandese, 1996, 85 e ss. e C. TRIPODINA, *L'indirizzo politico nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 43.

<sup>185</sup> G.D. FERRI, *La funzione di Governo e il Gran Consiglio del fascismo*, Roma, Athenaeum, 1939.

costituzionale l'unica speranza per rimettere ordine era il recupero delle vecchie prassi risorgimentali.

Il nuovo capo del Governo transitorio, inoltre, al fine di smantellare le istituzioni fasciste, non poteva che avvalersi dello strumento del decreto-legge d'urgenza, fonte che tuttavia presentava alcuni profili di illegittimità<sup>186</sup>. I decreti, infatti, non giunsero mai alle Camere per la conversione. Da un lato, infatti, la Camera dei fasci e delle corporazioni era stata «soppressa»<sup>187</sup>. Dall'altro, il Senato, in ragione del principio bicamerale, non poteva essere convocato isolatamente. Inoltre, i decreti transitori non furono mai sorretti da un parere del Gran Consiglio, disattendendo la norma che prescriveva una sua consultazione come parte di una procedura «rinforzata» per quegli atti normativi qualificabili come costituzionali. La soppressione del Gran Consiglio, del resto, rese a un certo punto giuridicamente impossibile l'acquisizione del prescritto parere. Per questi motivi, l'attività di cancellazione di ogni previo riferimento al fascismo è stata interpretata dagli osservatori successivi come un'ulteriore rottura del sistema costituzionale, compiuta da Badoglio per realizzare un «tentativo di restaurazione monarchica»<sup>188</sup>.

Al centro dei rapidi cambiamenti provocati dall'instaurazione del cd. Regno del Sud, contrapposto al governo fantoccio della Repubblica di Salò<sup>189</sup>, va collocata la cd. svolta di Salerno, contenente un vero e proprio patto convenzionale che impegnava le forze politiche antifasciste, il Governo Badoglio e la Corona a risolvere definitivamente la questione istituzionale.

Vittorio Emanuele III, con il r.d. 5 giugno 1944 n. 140, prometteva di ritirarsi dalla vita pubblica e affidava in modo irrevocabile le sue funzioni a Umberto II, nominandolo Luogotenente Generale. La successiva abdicazione del 9 maggio 1946 darà luogo alla strana successione di Umberto II, che diventerà «Re Luogotenente d'Italia», una posizione costituzionale indubbiamente *sui generis*<sup>190</sup>. I decreti legislativi luogotenenziali divennero decreti legislativi *regi*, una qualificazione ottenuta solo

---

<sup>186</sup> Sul tema, v. ampiamente, G. FERRARI, *Formula*, cit., 103 e ss.

<sup>187</sup> La sua soppressione, avvenuta mediante il R.d.l. del 2 agosto 1943, n. 705, non determinava un'automatica «reviviscenza» della Camera dei deputati, che, a sua volta, era cessata con l'art. 1 della l. n. 129 del 1939. Sul punto, G. FERRARI, *Formula*, cit., 96 si duole che «un mutamento costituzionale dalla portata così vasta, non poteva operarsi in maniera tanto equivoca e diciamo pure clandestina, come se nulla fosse accaduto, come se la Carta albertina non fosse, almeno per la parte riguardante la Camera elettiva, definitivamente sepolta, come se fosse così facile ridare la vita ad un cadavere».

<sup>188</sup> Cfr. V. ONIDA, *Costituzione provvisoria*, in *Digesto. Disc. pubbl.*, IV, Torino, 1990, 339. Per la *querelle* storiografica sui fattori interni ed esterni che determinarono il crollo del fascismo e le vicende immediatamente successive, si può consultare N. GALLERANO, *Fascismo: la caduta*, in F. LEVI - U. LEVRA - N. TRANFAGLIA, *Storia d'Italia* 6 2, Firenze, La Nuova Italia, 1978, 489-500 ove si rimanda ad ulteriore bibliografia.

<sup>189</sup> Sulla Repubblica Sociale italiana come governo fantoccio o come governo di fatto, v. ampiamente V. GUELI, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, Foro It., 1950, 97 e ss.; M.S. GIANNINI, *La Repubblica sociale italiana rispetto allo Stato italiano*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1951, 330 e ss.

<sup>190</sup> Sul brevissimo «regno di maggio», cfr. L. PALADIN, *Diritto*, cit., 98. Secondo P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 47, la finalità della manovra dell'abdicazione era chiara: l'estremo tentativo di influenzare il risultato referendario, assegnando il trono ad una figura dotata di maggior prestigio.

*in via di fatto*. Ciononostante, ricevevano «generale osservanza ed applicazione come fonti primarie dell'ordinamento provvisorio»<sup>191</sup>.

La Luogotenenza del Regno testimoniava una significativa alterazione della forma di governo, visto che il passaggio delle consegne non era avvenuto nel presupposto del mantenimento dell'istituzione monarchica, ma per effetto di un suo depotenziamento e, se si vuole, della cessazione della sua legittimazione. La forma di governo si configurò come una sorta di *diarchia*<sup>192</sup>. Il Luogotenente, infatti, fu chiamato a sanzionare gli atti normativi del Governo e a risolvere le eventuali crisi in accordo con i C.L.N., nati *in via di fatto* e riconosciuti solo successivamente da un decreto governativo con valore solo dichiarativo<sup>193</sup>. Entrambi gli organi, quindi, condivisero provvisoriamente la titolarità del potere esecutivo<sup>194</sup>. I Ministri erano responsabili nei confronti del Comitato e delle forze politiche di riferimento.

Il problema della validità dei decreti legislativi luogotenenziali, emanati sul presupposto dell'eccezionalità della situazione e senza una previa e formale attribuzione di potere normativo, fu interpretato in maniera varia dalla dottrina. La validazione della suddetta attività decretizia giunse *ex post*, quando il d.l. n. 151 del 1944 fu convertito in legge dalla XV disp. trans. Cost.

In un contesto storico di emergenza bellica e di crollo delle istituzioni, l'ordinamento transitorio appare oggi un fertile terreno di studio di come in certi casi può verificarsi il sopravvento del fatto sul diritto. Come spiega Guarino, «la dottrina ha dimostrato che la legittimità di un ordinamento va dedotta non da norme non più osservate o da principi generali scoperti dalla ragione, ma dal solo fatto della sua esistenza, perché il diritto non è qualche cosa al di fuori della vita concreta dell'ordinamento, ma si estrinseca nelle norme che regolano questa vita stessa e che si deducono dall'effettivo modo di atteggiarsi e di agire degli organi»<sup>195</sup>. Convenzioni, consuetudini e prassi, pertanto, costituirono una preziosa riserva a cui attingere per ricostruire l'ordinamento giuridico dalle sue stesse ceneri<sup>196</sup>.

---

<sup>191</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni I*, cit., 127.

<sup>192</sup> Secondo C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., 396, il provvedimento che attribuisce a Umberto I la Luogotenenza «appariva irrevocabile, dato che il sovrano, pur non avendo formalmente abdicato, aveva conferito tutti i suoi poteri al Luogotenente» e di conseguenza «si cominciavano a intravedere quei sostanziali mutamenti dell'ordinamento dello Stato destinati a caratterizzare il trapasso dalla monarchia alla repubblica».

<sup>193</sup> Inoltre, il passaggio dal governo Badoglio al Governo Bonomi provocò ulteriori cambiamenti. La preoccupazione di Bonomi di agire con una veste di legalità del diritto pubblico, nonostante la straordinarietà degli eventi in corso, lo condusse a nominare i presidenti delle due Assemblee parlamentari, pur non essendo queste ancora formate. Su tale anomalia, cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., 398.

<sup>194</sup> Sul punto, cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Torino, Utet, 1970, 124.

<sup>195</sup> G. GUARINO, *ibidem*.

<sup>196</sup> Da ultimo, cfr. G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018, *passim*.

## BIBLIOGRAFIA

- ALLEGRETTI U., *Storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- AMBROSINI G., *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1923, I.
- AMORTH A., *Vicende costituzionali italiane dallo statuto òAlbertinoö alla Costituzione repubblicana*, in E. ROTA (a cura di), *Questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, Marzorati, 1951.
- AQUARONE A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965.
- ARABIA T., *Trattato di diritto costituzionale e amministrativo*, Napoli, Poerio, 1881.
- ARANGIO RUIZ G., *Istituzioni di Diritto Costituzionale italiano*, Torino, 1913.
- ARANGIO RUIZ G., *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze, Civelli Ed., 1898.
- ARCOLEO G., *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, Jovene, 1881.
- AZZARITI G., *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018.
- BAGEHOT W., *La Costituzione inglese (1867)*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- BARILE P., *Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Giur. Treccani*, IX, Roma, 1988.
- BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975.
- BARTHELEMY J., *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard, 1903.
- BARTOLE S., *L'inevitabile elasticità delle Costituzioni scritte tra ricognizione dell'esistente e utopia dei valori*, in AA.VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale. Seminario di studio*, Messina, 23 febbraio 1996, Padova, Cedam, 1997.
- BELLETTI M., *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, Cedam, 2008.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Consiglio dei Ministri*, in *Novissimo dig. it.*, Torino, Utet, IV, 1959.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo*, Milano, Giuffrè, 1940.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Statuto albertino*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990.
- BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, 2006.
- BONGHI R., *Una questione grossa. La decadenza del regime parlamentare*, in *Nuova Antologia*, 1884.
- BRUNIALTI A., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, I, Torino, Unione Tipografico Editrice, 1896.
- BRUNO T., *Gabinetto*, in *Dig. it.*, XII, Torino, 1900-1904.
- CALISE M., *La costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- CAMERLENGO Q., *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002.
- CARISTIA C., *Contributo alla dottrina intorno alla natura e al fondamento del governo parlamentare* (già in *Studi Saresani*, 1921), ora in *Scritti giuridici, storici e politici*, I, Milano, 1953.
- CARISTIA C., *Dalla vecchia alla nuova costituzione*, in *Annali del Seminario giuridico di Catania*, I, 1947, ora in *Scritti giuridici storici e politici*, v. I. *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1953.
- CASANOVA L., *Del diritto costituzionale: lezioni*, II, Genova, Lavagnino, 1860.
- CASSESE S., *La formazione e lo sviluppo dello Stato amministrativo in Europa*, in S. CASSESE - P. SCHIERA - A. von BOGDANDY (a cura di), *Lo stato e il suo diritto*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- CHELI E. (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- CHIMIENTI P., *Il Capo dello Stato e il Gabinetto. Studio di diritto e di politica costituzionale*, Roma, Ermanno Loescher & C., 1898.
- CHIMIENTI P., *Manuale di diritto costituzionale*, II, Roma, Athenaeum, 1919.

CHIMIENTI P., *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, Utet, 1934.

CIOLLI I., *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018.

CITINO Y.M., *Tra politica e diritto: l'adeguamento della forma di governo attraverso i fatti normativi*, Intervento al Seminario dei Dottorandi in materie giuspubblicistiche, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2006.

COCO N., *La legge sul Primo Ministro nei lavori preparatori*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1926.

CORSINI V., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1935.

CRISAFULLI V., *La continuità dello Stato* (1963), in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale. I. Introduzione al diritto costituzionale italiano (Gli ordinamenti giuridici. ó Stato e costituzione. ó Formazione della Repubblica italiana)*, Padova, Cedam, 1970.

CRISCUOLI A., *La delegazione del potere legislativo nel moderno costituzionalismo*, Napoli, Tocco, 1910.

CROSA E., *La concessione dello Statuto: Carlo Alberto e il Ministro Borelli «redattore» dello Statuto*, Torino, 1936.

CUOCOLO F., *Il Governo nel vigente ordinamento italiano. I. Il procedimento di formazione, la struttura*, Milano, Giuffrè, 1959.

DE CESARE G., *Il Ministero Zanardelli-Giolitti e il nuovo ruolo della Presidenza del Consiglio*, in *Rass. parl.*, 1959.

DOGLIANI M., *La forma di governo tra riformismo elettorale e mutamento politico-istituzionale*, in *Federalismi.it*, 23 febbraio 2018.

DONATI D., *Il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico*, Milano, Soc. Ed. Libreria, 1910.

DONATI D., *Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in *Arch. Dir. Pubbl.*, II, 1937.

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, XIX, 1970.

FALCO G., *Lo statuto albertino e la sua preparazione*, Roma, Capriotti Ed., 1945.

FERRACCIU A., *La consuetudine costituzionale, I. Concetto, genesi, ufficio*, in *Studi Senesi*, XXIX, 3-4, 1913.

FERRACCIU A., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri all'estero ed in Italia*, in *Studi sassaresi*, 1902.

FERRARI G., *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milano, Giuffrè, 1948.

FIORAVANTI M., *Costituzione e legge fondamentale*, in *Diritto pubblico*, 2/2006.

FIORILLO M., *La nascita della repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000.

GALIZIA M., *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1959.

GALIZIA M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo. Vol. 1: Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972.

GALLERANO N., *Fascismo: la caduta*, in F. LEVI, U. LEVRA, N. TRANFAGLIA, *Storia d'Italia ó 2*, Firenze, La Nuova Italia, 1978.

GALLI DELLA LOGGIA P.G., *Cariche del Piemonte e Paesi uniti colla serie cronologica delle persone che le hanno occupate ed altre notizie di nuda storia dalla fine del secolo X sino al dicembre 1798, con qualche aggiunta relativa anche al tempo posteriore*, Torino, 1798.

GASPARRI P., *Lezioni di diritto costituzionale, I*, Padova, Cedam, 1965.

GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia. 1848/1948*, Roma-Bari, Laterza, 1977.

GIANNINI M.S., *La Repubblica sociale italiana rispetto allo Stato italiano*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1951.

GIANNINI M.S., *Parlamento e amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1974.

GNEIST R., *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlino, 1879.

GUARINO G., *Due anni di esperienze costituzionali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1946.

GUARINO G., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, Jovene, 1948.

GUELI V., *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, Foro It., 1950.

HATSCHEK J., *Konventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Band, 1909.

JELLINEK G., *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlino, 1906.

LANCHESTER F., *Carmelo Caristia e il dibattito sul metodo alle soglie del primo conflitto mondiale*, in *Annale ISAP*, 3/1995.

LANCHESTER F., *Il Gran Consiglio del fascismo e la monarchia rappresentativa*, in *Nomos*, 1/2017.

LANCHESTER F., *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Laterza, 2004.

LAVAGNA C., *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra capo del governo e ministri*, Roma, Ed. Universitarie, 1942.

LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Torino, Utet, 1970.

LONGO A., *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico costituzionale ed amministrativo*, in *Archivio di dir. pubbl.*, 2/1892.

LUPU N., *Il Governo italiano, settant'anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3/2018.

MAJORANA A., *Lo stato d'assedio*, Catania, Giannotta, 1894.

MANCINI M. ó GALEOTTI U., *Norme ed usi, del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedure parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati, 1887.

MARANINI G., *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1951.

MARANINI G., *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926.

MARANINI G., *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967.

MARCHI T., *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1923, I.

MARCHI T., *Lo statuto albertino ed il suo sviluppo storico*, in *Riv. dir. pubbl. e della pubbl. amm. in Italia*, 1926.

MARONGIU A., *Parlamenti e governi nella storia costituzionale italiana*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952.

MARTUCCI R., *L'ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, Il Mulino, 2001.

MARTUCCI R., *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002.

MASTROPAOLO A., *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017.

MICELI V., *Carattere giuridico del governo costituzionale, con speciale riguardo al diritto positivo italiano. Studio II. Il gabinetto*, Perugia, Tip. Umbra, 1894.

MICELI V., *Crisi di Gabinetto. Studio di Diritto e politica costituzionale*, Milano, SEL, 1904.

MOHRHOFF F., *Legittimità costituzionale delle crisi extraparlamentari*, s.l., Ed. Colombo, 1962.

MORTATI C., *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana Ed., 1931.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975.

MORTATI C., *Sulle attribuzioni del Gran Consiglio*, in *Arch. Giur.*, CXXV, 1941.

MOSCA G., *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, Soc. Ed. Libreria, 1908.

OLIVETTI M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.

ONIDA V., *Costituzione provvisoria*, in *Digesto. Disc. pubbl.*, IV, Torino, 1990.

ONIDA V. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana*, Torino, Giappichelli, 1991.



ORIGONE A., *Delegazione legislativa*, in *N. dig. it.*, Torino, XVI, 1938.

ORLANDO V.E., *La decadenza del sistema parlamentare*, in *Rass. di sc. soc. e pol.*, 1884, II, XXXVI.

ORLANDO V.E., *Le fonti del diritto amministrativo*, in ID. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Soc. Ed. Libreria, I, 1900.

ORLANDO V.E., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889.

ORLANDO V.E., *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Arch. giur.*, XXXVI, Bologna 1886, ora in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano Giuffrè, 1954.

PACE A., *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra costituzione*, Padova, Cedam, 1996.

PADOA P., *Intorno ai governi rappresentativi*, Genova, Cecchi Ed., 1859.

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1995.

PALADIN L., *Fascismo*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XVI, 1967.

PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, I, Firenze, Pellas Ed., 1883.

PANUNZIO S., *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 2 ed., 1939.

PERTICONE G., *Il Regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, Ed. dell'Ateneo, 1960.

PICHIERRI A., *La Costituzione provvisoria. L'ordinamento dello Stato fra fascismo e Repubblica*, Taranto, Mandese, 1996.

PIERANDREI F., *La Corte costituzionale e le «modificazioni tacite» della Costituzione* (già in *Foro padano*, 1951, IV e in *Scritti giuridici in onore di A. Scialoja*, Bologna, 1953), in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, I, Torino, Giappichelli, 1965.

POMBENI P., *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984.

POMBENI P., *La costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, Il Mulino, 1995.

PREDIERI A., *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, Barbera, 1951.

RACIOPPI F. - BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Utet, 1909.

RADNITZKY E., *Dispositives und mittelbar geltendes Recht*, in *Archiv für öffentliches Recht*, 1907.

RAGGI L., *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1914, I.

RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 6 ed., 1937.

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

RANELLETTI O., *La potestà legislativa del Governo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1926.

RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967.

RIVOSECCHI G., *Fiducia parlamentare*, in *Digesto. Disc. pubbl.*, III Agg., I, Torino, 2008.

ROCCO A., *La formazione dello Stato fascista: 1925/1934*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, Milano, Giuffrè, 1938.

ROMAGNOSI G., *La scienza delle Costituzioni* (op. postuma), Palermo, 1860.

ROMANO S., *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1950.

ROMANO S., *Sui decreti-legge, e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, ora in *Scritti Minori*, Milano, Giuffrè, 1950, I.

ROSSI L., *Il decreto-legge sui provvedimenti politici davanti al diritto e al potere giudiziario*, in *Temi veneta*, 1899.

ROSSI L., *La «elasticità» dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, Cedam, 1940.

ROTELLI E., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972.

RUGGERI A., *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1981.

SALATA F., *Carlo Alberto inedito. Il diario autografo del Re. Lettere intime ed altri scritti inediti*, Milano, Mondadori, 1931.

SALTELLI C., *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata e illustrata*, Roma, Tipografia delle Mantellate, 1926.

SANTANGELO SPOTO I., *Ministero e Ministri*, in *Digesto italiano*, XV, Torino, Utet, 1904-11.

SCORZA C., *La notte del Gran Consiglio*, Palazzi Editore, 1968.

SONNINO S., *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 1897.

TAMBARO I., *Il Primo Ministro nel governo rappresentativo*, Napoli, Priore, 1902.

TARLI BARBIERI G., *La forma di Governo nel periodo costituzionale provvisorio: òuna pesante eredità per la Costituzione repubblicana*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di V. Onida*, Milano, Giuffrè, 2012.

TEDOLDI L., *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità al XXI secolo*, Bari-Roma, Laterza, 2018.

TOSI S., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959.

TRENTIN S., *Les transformations récentes du Droit public italien. De la Charte de Charles-Albert à la création de l'Etat fasciste*, Paris, Giard, 1929.

TREVES G., *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962.

ZAGREBELSKY G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968.

ZANICHELLI D., *Studi di storia costituzionale e politica del Risorgimento italiano*, Bologna, Zanichelli, 1900.

---

The LUISS School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the LUISS School of Government and its academic and research activities visit [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)

## SUBMISSION GUIDELINES

---

LUISS School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it). Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an indented and italicised abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Workinthis should be included on a separate sheet included with the file.

# SOG WORKING PAPER SERIES

---

The LUISS School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 ó Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union* SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an òEU value-addedö to an òEU non encroachmentö test? Some Insights from National Parliamentsø Reasoned Opinions.* SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Karolina BORO SKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the regional blindnessø?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 ó Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 ó Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7, July 2013.

WP #8 ó Arlo POLETTI & Dirl DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round.*, SOG-Working

Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parliamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.

WP #10 - Lorenzo DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013.

WP #11 - Mattia GUIDI & Yannis KARAGIANNIS, *The Eurozone crisis, decentralized bargaining and the theory of EU institutions*, SOG Working Paper 11, November 2013.

WP #12 - Carlo CERUTTI, *Political Representation in the European Parliament: a Reform Proposal*, SOG Working Papers 12, January 2014.

WP #13 - Dessislava CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP's rules of procedure and their implications for the EU institutional balance*, SOG Working Papers 13, February 2014.

WP #14 - Luca BARTOLUCCI, *The European Parliament and the 'opinions' of national parliaments*, SOG Working Papers 14, February 2014.

WP #15 - Leonardo MORLINO, *Transitions to Democracy. What We Know and What We Should Know*, SOG Working Papers 15, April 2014.

WP #16 - Romano FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings (in altre parole...oltre 'questa' Europa)*, SOG Working Papers 16, April 2014.

WP #17 - Leonardo MORLINO, *How to assess democracy in Latin America?*, SOG Working Papers 17, April 2014.

WP #18 - Nicola LUPO & Giovanni PICCIRILLI, *Some effects of European Courts on national sources of law: the evolutions of legality in the Italian legal order*, SOG Working Papers 18, May 2014.

WP #19 - Cristina FASONE, *National Parliaments under "external" fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis*, SOG Working Papers 19, June 2014.

WP #20 - Elena GRIGLIO & Nicola LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014.

WP #21 - Ian COOPER, *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference*, SOG Working Papers 21, August 2014.

WP #22 ó Anne PINTZ, *National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPPO*, SOG Working Papers 22, October 2014.

WP #23 ó Valentina Rita SCOTTI, *Religious freedom in Turkey: foreign models and national identity*, SOG Working Papers 23, January 2015.

WP #24 ó Davide A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union (entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem í )*, SOG Working Papers 24, February 2015.

WP #25 ó Francesco ALICINO, *The road to equality. Same-sex relationships within the european context: the case of Italy*, SOG Working Papers, July 2015.

WP #26 ó Maria ROMANIELLO, *Assessing upper chambers' role in the EU decision-making process*, SOG Working Papers 26, August 2015.

WP #27 ó Ugljesa ZVEKIC, Giorgio SIRTORI, Alessandro SABBINI and Alessandro DOWLING, *United Nations against corruption in post-conflict societies*, SOG Working Papers 27, September 2015

WP #28 ó Matteo BONELLI, *Safeguarding values in the European Union: the European Parliament, article 7 and Hungary*, SOG Working Papers 28, October 2015

WP #29 - Ludovica BENEDEZIONE & Valentina Rita SCOTTI, *Equally victims? Post-revolutionary Tunisia and transitional justice*, SOG Working Papers 29, November 2015.

WP #30 - Marie-Cécile CADILHAC, *The TTIP negotiation process: a turning point in the understanding of the European parliament's role in the procedure for concluding EU external agreements?*, SOG Working Papers 30, December 2015.

WP #31 - Francesca BIONDI & Irene PELLIZZONE, *Open or secret? Parliamentary rules of procedures in secret ballots*, SOG Working Papers 31, December 2015.

WP #32 - Giulio STOLFI, *Tempi (post-)moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle sovrapposizioni*, SOG Working Papers 32, January 2016.

WP #33 ó Diane FROMAGE, *Regional Parliaments and the early warning system: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon treaty*, SOG Working Papers 33, April 2016.

WP #34 ó Luca DI DONATO, "*A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion*", SOG Working Papers 34, July 2016.

WP #35 ó Giuseppe PROVENZANO, "*The external policies of the EU towards the southern neighbourhood: time for restarting or sliding into irrelevance?*", SPG Workin Papers 35, September 2016.

WP #36 ó Rosetta COLLURA, "*Bruegel, EU think tank in the EU multi-level governance*", SOG Working Papers 36, October 2016.

WP #37 - Franco BRUNI, Sergio FABBRINI and Marcello MESSORI, "*Europe 2017: Make it or Break it?*", January 2017.

WP #38 - Alina SCRIPCA, "*The Principle of Subsidiarity in the Netherlands and Romania. Comparative Assessment of the Opinions Issued Under the Early Warning Mehanism*", SOG Working Papers 38, April, 2017.

WP #39 - Eleonora BARDAZZI, Omar CARAMASCHI, "*Italian and European Citizens' Initiatives: Challenge and Opportunities*", SOG Working Papers 39, April 2017.

WP #40 - Diane FROMAGE and Renato IBRIDO, "*Democratic Accountability and Parliamentary Oversight the ECB. The Banking Union Experience*", SOG Working Papers 40, June 2017.

WP #41 ó Marco CECILI, *La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica. Il caso della c.d. "Direttiva Tabacco" del 2014*, SOG Working Papers 41, September 2017.

WP #42 - Margherita SPERDUTI, "*La Tutela Giurisdizionale dell'Autonomia Locale. Italia e Spagna a Confronto*", SOG Working Papers 42, October 2017.

WP #43 - Martinho LUCAS PIRES, "*The Shortcomings of the EU Framework for Transnational Data Transfers and the Need for an international Approach*", SOG Working Papers 43, November 2017.

WP #44 - Suzanne POPPELAARS, "*The Involvement of National Parliaments in the Current ESM and the Possible Future EMF*", SOG Working Papers 44, April 2018.

WP #45 - Valerio DI PORTO, "*Il Comitato per la Legislazione, Venti Anni Dopo*", SOG Working Papers 45, July 2018.

WP #46 ó Guido RIVOSECCHI, "*Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della*

*produzione normativa*", SOG Working Papers 46, March 2019.

WP #47 ó Elena Maria PETRICH, *"Do Second Chambers Still Have a Role to Play - The Italian and the Belgian Senates and the Process of European Integration"*, SOG Working Papers 47, April 2019.



**SCHOOL OF GOVERNMENT**  
LUISS Guido Carli



