

n.13
2013

 Online 1
P.viste anno 2961

«Diritto & questioni
pubbliche»
di Giorgio Maniaci, Giorgio Pino, Aldo
Schiavello

codice ISSN 1825-0173

realizzato con il contributo del
Dipartimento di Scienze
giuridiche, della società e dello
sport - sezione D.P.D.S.

webarchitecture .terzopunto.it
webmaster rospe@
provider aruba.it
in rete maggio 2001



SOMMARIO

I contesti dell'interpretazione

• a cura di Giorgio Maniaci, Giorgio Pino e Aldo Schiavello

• comitato di redazione: Marco Brigaglia (coordinamento), Francesca Ciulla, Maria Ferrara, Dario Ippolito, Serena Romano, Giulia Sajevo

• monografica

• Raffaele **CATERINA**

I vincoli del contesto: alcune riflessioni
sulla teoria dell'interpretazione di Vittorio Villa
(9-20)

• Enrico **DICIOTTI**

La metateoria e la teoria dell'interpretazione di Vittorio Villa
(21-60)

• Stefano **FUSELLI**

Oltre i dualismi: un itinerario tra diritto, neuroscienze e filosofia
(61-141)

• Andrej **KRISTAN**

I revirements giurisprudenziali: una sfida per i contestualisti.
Nota critica sul nuovo libro di Vittorio Villa
(143-200)

• Luca **NIVARRA**

Villa: dalla teoria dell'interpretazione alla teoria delle fonti
(201-206)

• Francesca **POGGI**

Cercando un frastuono. La teoria pragmaticamente orientata
e l'analisi compositiva del significato
(207-230)

• Alessio **SARDO**

In the Mood For Meaning. Considerazioni sulla teoria
pragmaticamente orientata dell'interpretazione giuridica
(231-283)

• Vito **VELLUZZI**

Contesti e interpretazione giuridica
(285-302)

• Vittorio **VILLA**

Contestualismo e teoria dell'interpretazione.
Risposte ai miei critici
(303-363)

• studi

• Giancarlo **ANELLO** - Khaled **QATAM**

Re-Emerging Equality, Traditions of Justice
in the Cultural Roots of the Egyptian Revolution
(367-405)

• Estefanía Maria **DE QUEIROZ BARBOZA** - Katya **KOZICKI**

Judicialization of Politics and the Judicial Review
of Public Policies by the Brazilian Supreme Court
(407-444)

• Alessandra **CALLEGARI**

Gestione dei conflitti e mediazione
(445-495)

• Luigi **FERRAJOLI**

Deontologia giudiziaria
(497-511)

• Riccardo **GUASTINI**

Conoscere il diritto. Un inventario di problemi
(513-536)

• Giorgio **MANIACI**

I contratti di schiavitù e il lato oscuro dell'antipaternalismo
(537-563)

• Pierpaolo **MARRONE**

United Acts of Happiness
(565-585)

• Dolores **MORONDO TARAMUNDI**

El principio de laicidad y el principio antidiscriminatorio

en la discusión sobre la libertad religiosa
(587-619)

• Mario **PERINI**

Il capo dello stato dall'Italia liberale al fascismo: il re (non) è nudo
(621-696)

• Mario **PERINI**

Il capo dello stato nella transizione: dalla caduta del fascismo
all'avvento della Costituzione repubblicana. Il re è nudo
(697-749)

• Persio **TINCANI**

"Common Heritage of Mankind". Il caso dell'Antartide
(751-778)

• **recensioni e discussioni**

• Jérôme **FERRAND**

Les Lumières du pénal
(781-789)

• Tommaso **GRECO**

Può esistere una metagiurisprudenza descrittiva?
Ancora su *Il diritto inesistente* di Mario Jori
(791-807)

• Baldassare **PASTORE**

Filosofia del diritto per giuristi
(809-815)

• Francesco **RICCOBONO**

Diritto, morale e politica. A proposito di un recente manuale
di filosofia del diritto
(817-830)

MARIO PERINI

Il capo dello stato dall'Italia liberale al fascismo: il re (non) è nudo

ABSTRACT:

The analysis of head of state during the Kingdom of Italy is carried in the perspective of both the model of state and the system of government. The evolution seems to show that the head of state has played a constitutional leading role, not at all comparable with that of a mere symbolic institution as sustained by many law scholars of this and the previous Centuries. From the point of view of the model of state, the head of state seems to preserve some absolutist features of the previous regime, especially with regards to its sacredness and irresponsibility. From the point of view of the system of government, Italy appears to be a dualistic system rather than an accomplished parliamentary one. The head of state holds and actually exercises powers that can affect policy making processes.

The Fascist regime transforms deeply the institution of the head of state, through its progressive juridification and limitation, but it fails to neutralize it completely. It retains, in essence, flashes of Sovereignty. During the Mussolini's regime the form of government is commonly reconstructed as dualistic, with the head of state which maintains many of its attributes and prerogatives.

L'analisi del capo dello stato nell'ordinamento monarchico viene svolta nella prospettiva sia della forma di stato sia di quella di governo. L'evoluzione sembra evidenziare come, al di là delle prevalenti ricostruzioni dottrinarie, il capo dello stato in questo ordinamento abbia svolto un ruolo di primo piano, con coloriture politiche spesso assai spiccate. Da punto di vista della forma di stato, il capo dello stato sembra conservare tratti assolutistici del precedente regime, soprattutto sotto il profilo della sua sacralità e irresponsabilità. Dal punto di vista della forma di governo, il sistema sembra atteggiarsi secondo un modello dualista piuttosto che nelle forme di un compiuto monismo parlamentare. Il capo dello stato resta tributario ed esercita effettivamente attribuzioni in grado di incidere sull'indirizzo politico.

L'esperienza fascista inizia un'opera di profonda trasformazione del capo dello stato, attraverso la sua progressiva giuridicizzazione e limitazione, non riuscendo peraltro mai a neutralizzarla del tutto. Se anche durante il regime di Mussolini la forma di governo viene comunemente ricostruita come dualistica, è a livello di forma di stato che il capo dello stato risulta maggiormente ridimensionato, pur conservando, in potenza, bagliori di Sovranità.

KEYWORDS:

Italy, constitutional law, constitutional history, monarchy, head of state

Italia; diritto costituzionale, storia costituzionale, monarchia, capo di stato

MARIO PERINI*

*Il capo dello stato dall'Italia liberale al fascismo:
il re (non) è nudo*

1. *Continuità e rotture in un cardine delle forme di stato e di governo italiane: il capo dello stato*; 2. *Il capo dello stato nella monarchia sabauda: la communis opinio ovvero "il re è nudo"*; 3. *Dubbi sulla comune rappresentazione del capo dello stato nella monarchia sabauda e alcuni spunti ricostruttivi: ovvero, il re forse non è nudo*; 4. *I limiti ai poteri e al ruolo del capo dello stato nel regno d'Italia*; 5. *La lenta scomparsa del Sovrano: dal regime liberale alla diarchia fascista*; *Riferimenti bibliografici*; *Lecture consigliate*.

1. *Continuità e rotture in un cardine delle forme di stato e di governo italiane: il capo dello stato*

L'analisi del capo dello stato nell'ordinamento monarchico risulta opportuna – oltre che per una generica esigenza di conoscenza dei contesti giuridici e storico-istituzionali nei quali nascono e si sviluppano le norme attualmente in vigore e le prassi tuttora seguite – soprattutto per la possibilità di evidenziare due processi, solo apparentemente contraddittori, il cui operare in contrappunto, viceversa, ha portato a delineare una parte essenziale dell'attuale sistema costituzionale. A

* Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Siena. E-mail: mario.perini@unisi.it.

molte consonanze rintracciabili nell'ordinamento attuale e in quello monarchico con riferimento a specifici poteri, attribuzioni, prassi e anche disposizioni concernenti il capo dello stato e alla sua posizione nella forma di governo (continuità dunque che non attiene all'ordinamento giuridico statale complessivamente inteso, ma proprio a quello costituzionale); si giustappongono profonde dissonanze con riferimento al suo ruolo nella forma di stato e, in definitiva, relativamente al profilo della sovranità¹.

Da un primo punto di vista, è possibile riscontrare in generale, con riferimento a qualunque istituto giuridico, e, in particolare, con specifico riferimento al capo dello stato in Italia, una qual certa "vischiosità" che si manifesta non solo in singole disposizioni normative e attribuzioni costituzionali, ma, in senso più ampio, nello stesso ruolo rivestito dall'organo nei rapporti con gli altri poteri e in particolare con parlamento e governo. Senza voler sostenere spericolate similitudini, è forse possibile accogliere la suggestione che accosta questo fenomeno, ben noto agli storici delle istituzioni e ai giuristi, all'evoluzione biologica di un organo che perde progressivamente la sua funzione e che viene lentamente sostituito da un altro. Il passaggio non è mai immediato e il vecchio organo, o ciò che resta di esso, mantiene comunque alcune potenzialità che rimangono gradualmente

¹ Sebbene in modo forse alquanto semplicistico si utilizzerà la maiuscola per indicare la Sovranità consistente nel potere politico privo di vincoli (grossolanamente, quella di antico regime) e la minuscola per indicare in generale il concetto o la sua utilizzazione dopo l'affermazione del costituzionalismo e della democrazia. Sulla nozione di sovranità la letteratura è sconfinata; cfr. per esempio KELSEN 1989; CARRINO 1998; SILVESTRI 1996; MATTEUCCI 1976; IRTI 2009; MORRONE 2012; BASCIU 1996; TROMBINO 2007; GENTILI 2011; volendo anche PERINI 2003.

sempre più inespresse, ma sono pur sempre in grado di manifestarsi, almeno finché, come talvolta accade, anche il vuoto involucro non scompare del tutto. È facile constatare, infatti, come le forme di governo che mutano nel tempo lascino sempre qualche reliquia di sé, sia a livello giuridico-istituzionale² sia nelle relazioni sociali, trovando questo fenomeno varie spiegazioni: anzitutto l'assetto che viene abbandonato – non più confacente nel suo complesso alle nuove condizioni sociali e politiche – può però presentare vantaggi in alcune sue parti e istituti; è possibile che esistano abitudini o tradizioni consolidate che le norme scritte non siano in grado di mutare (la dottrina civilista³ ha, di recente, fatto l'esempio dell'andare per boschi in cerca di funghi, diritto che non è stato spazzato via dalla codificazione del diritto di proprietà, nonostante quest'ultimo implichi lo *ius excludendi omnes alios*); è ancora possibile che ad esso siano interessate classi o gruppi di persone che in occasione di riforme, anche di ampia portata, occorre non urtare troppo.

Questa vischiosità è ben riscontrabile nel nostro paese mediterraneo dove si è molto attenti alla forma delle declamazioni ideali spesso più che alla volontà di effettivi cambiamenti. Capita, infatti, di constatare che al mutamento, anche radicale, di testi normativi non sempre segua il cambiamento di prassi attuative e modalità applicative. Non è da ieri che si è fatto notare, proprio studiando lo “spirito latino”, che il mutamento delle leggi non sia talvolta sufficiente a mutare gli ordinamenti, scontrandosi le prime con stabili fattori sociali e politici a esse contrarie e in grado di piegarne l'attuazione alla conservazione di assetti consoli-

² Cfr., ad esempio, Corte costituzionale, sentenze nn. 48/1975, 129/1981 e 200/2006; di recente in dottrina BARBERA 2011, 9 ss.

³ Cfr. SACCO 2000, 402 s.

dati⁴. È anche l'operare di questi fattori istituzionali ed extranormativi che – tra Otto e Novecento, quando si è tentata la trasposizione del modello parlamentare inglese nel continente europeo, fissandolo in formule costituzionali scritte –, ha favorito lo sviluppo di prassi pubblicistiche talvolta assai diverse tra loro e lontane dal modello che si era pensato di importare⁵. Vischiosità “mediterranea”, si sarebbe spinti a dire, mista ad un'idealistica convinzione per il potere taumaturgico della scrittura, la quale fortemente diverge da quell'atteggiamento empirico, tipico del Regno Unito, la principale fucina dei nostri modelli di forma di governo, in cui, viceversa, a essere conservate sono proprio le forme istituzionali le quali però vengono svuotate dal di dentro per dare loro linfa diversa⁶.

Da un secondo punto di vista, l'evoluzione della figura del capo dello stato dall'ordinamento monarchico a quello repubblicano permette di evidenziare un cambiamento epocale che non riguarda tanto la sua posizione in relazione agli altri poteri dello stato e le sue attribuzioni – dove maggiori sono proprio quegli elementi di continuità di cui si diceva; e neppure riguarda, in generale, la sua collocazione all'interno della complessiva forma di governo se si considera che tuttora, almeno sulla Carta, parlamento e Presidente della Repubblica costituiscono i due piloni su cui si lancia l'arco di ponte del gabinetto⁷, entrambi autonomi rappresentanti della nazione (artt. 67 e 87, I co., Cost.). La vera discontinuità attiene propriamente

⁴ Cfr. MACHIAVELLI 2001, cap. 18.

⁵ Cfr. SCHMITT 1984, 431.

⁶ Cfr. GROTANELLI DE' SANTI 1985, 1249.

⁷ Su questo paragone, cfr. intervento on. Ruini, in Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 23/10/1947.

alla forma di stato e al tema della sovranità, ma non solo nel senso scontato espresso da una prima lettura dall'art. 139, Cost., di sostituzione di un capo di stato ereditario con uno eletto, ma in quello ben più pregnante della scomparsa del Sovrano per grazia divina e irresponsabile, cioè della dispersione in mille rivoli di quell'idea che, a partire convenzionalmente dal 1648, era stata forse il cardine del pensiero politico e delle vicende istituzionali europee. Un esame della corona nell'Italia liberale pertanto dovrebbe permettere di comprendere quale fu la vera Rivoluzione compiuta, solennemente, il 2 giugno 1946, ma già ampiamente rinvenibile nelle vicende istituzionali immediatamente precedenti, quando chiaramente si decise che nessun soggetto poteva ritenersi irresponsabile e nessun organo dello stato poteva dirsi superiore o, che è lo stesso, che tutti gli organi costituzionali potevano dirsi *superiores non recognoscentes*, venendosi così a disperdere la stessa Sovranità. Da allora, in Italia, sebbene l'espressione sia stata formalmente conservata (art. 1, II co., Cost.), nessuno può dirsi più Sovrano, né in senso politico né in senso giuridico: non certo il popolo, che è comunque soggetto alle regole costituzionali; ma neppure quel che resta del potere costituente, anch'esso condizionato da forme, limiti e procedure ben delineate (artt. 138 e 139, Cost.). Da allora, soprattutto, nessun uomo e nessuna istituzione è più *legibus soluta*, non solo a livello normativo, ma anche nel comune sentire del popolo, fonte ultima di legittimazione di ogni ordinamento costituzionale.

L'esame della figura del capo dello stato nella monarchia sabauda risulta allora grandemente opportuna per meglio comprendere il ruolo e i poteri del nostro Presidente della Repubblica, nonché, più in generale, per mettere in luce ulteriori tasselli della forma di stato contemporanea.

2. *Il capo dello stato nella monarchia sabauda: la communis opinio ovvero “il re è nudo”*

La comune e diffusa ricostruzione del capo di stato tra metà Ottocento e i primi del Novecento è nota. La si ritrova nella stragrande maggioranza dei libri di storia e nelle trattazioni giuridiche del periodo liberale: si tratta di un Sovrano che volontariamente si spoglia dei suoi poteri assoluti⁸, sulla spinta di un'emergente borghesia e degli ideali rivoluzionari, e che, in breve tempo, si ritrova definitivamente limitato da fattori esterni, ormai non più mutabili dalla sua volontà.

Dal punto di vista della forma di stato, per usare sintetiche espressioni facilmente accessibili, si passa da una monarchia (e stato) assoluto a una monarchia (e stato) costituzionale e liberale, tutto nel volgere di pochi anni.

Dal punto di vista della forma di governo, sempre ricorrendo a note espressioni, si manifestano in brevissimo tempo – anni per alcuni, mesi per altri – alcuni passaggi: da una monarchia limitata – con parlamento e corona che costituiscono i due piloni, con fonti di legittimazione autonoma e con un governo nominato e revocato dal solo re – si passa a una monarchia costituzionale – dove il governo costituisce la testa di ponte che unisce i due piloni e che necessita della fiducia di entrambi –, per arrivare, infine, a un governo parlamentare in cui l'esecutivo transita definitivamente nell'area di influenza parlamentare, attraverso gli strumenti della fiducia, e la corona perde i suoi poteri di indirizzo politico per divenire una magistratura di influenza, sul modello britannico. Il re, nel volgere di poco

⁸ Peraltro è stato messo in dubbio che sia giuridicamente e concettualmente possibile che un potere Sovrano possa spogliarsi della sua assolutezza: cfr. GOLDSMITH and LEVINSON 2009, 1843 ss.

tempo, si mette a nudo come nel noto racconto del Manuel⁹.

Questa ricostruzione si tramanda negli anni e giunge fino ai nostri giorni quando uno dei testi più diffusi e apprezzati di storia costituzionale non ha dubbi nel sostenere che «tutti riconoscono che sotto il regno di Vittorio Emanuele II si è affermato in modo definitivo il regime parlamentare in Piemonte»¹⁰. Anche gli studiosi meno disposti a ricostruzioni che paiono non poco influenzate da precise e parziali opzioni di valore, le quali trovavano il loro padre in Cavour¹¹, pur rigettando la tesi dell'affermarsi del governo parlamentare a pochi mesi dalla concessione dello Statuto (I gabinetto D'Azeglio – 1849), lo posdatano di qualche anno, alcuni al I o II gabinetto Cavour (1852-1854), altri all'indomani dell'Unità d'Italia. Ma la tesi comunemente seguita è proprio quella che «lo Statuto albertino volle istituire negli Stati sardi, sul modello dei regimi francesi del 1814 e del 1830, un regime costituzionale, ma sin dal primo istante il regime fu parlamentare»¹².

Ad ogni buon conto, secondo questa vulgata, sembrano esservi pochi dubbi sulla circostanza che con l'Unità d'Italia il centro propulsore della politica nazionale – verrebbe da dire, dell'indirizzo politico, per usare un'espressione più familiare, ma nata solo successivamente – sia divenuto il parlamento, o meglio, la camera rappresentativa dalla quale dipende la vita dei governi. Sarebbe la camera dei deputati che condiziona la nascita dei diversi ministeri, sebbene una mozione di investitura iniziale come forma di approvazione

⁹ MANUEL 1985, XXXII racconto, come noto ripreso poi dall'Andersen nella fiaba *I vestiti nuovi dell'Imperatore*.

¹⁰ Cfr. GHISALBERTI 2003, 50.

¹¹ Cfr. CAVOUR 1848.

¹² Cfr. ARANGIO RUIZ 1913, 604.

del programma illustrato dal gabinetto incaricato compaia solo nel 1905 con il governo Tittoni, prima prevalendo la dottrina del “sincero esperimento”, in base alla quale la fiducia sarebbe accordata implicitamente al governo, in attesa di un’effettiva verifica del suo operato. È la camera che può allontanare i ministri attraverso la sfiducia e, dunque, è in grado di piegarne l’azione al proprio volere. Il gabinetto è un’interprete della volontà delle camere, essendo un’emanazione, una creatura di esse o almeno delle loro maggioranze.

Il baricentro politico del regno d’Italia si sposta dall’esecutivo monarchico al *continuum* governo-maggioranza parlamentare: al re non resta quasi nulla addosso.

Da una parte, il governo “rappresentativo” creato dallo Statuto si viene a declinare nel senso parlamentare, soprattutto grazie al costante sostegno di una parte assai ristretta della società italiana che opera su due fronti: quello propriamente politico e quello dottrinario. In un paese assai frammentato socialmente e politicamente a struttura spiccatamente oligarchica, il momento unificante viene fornito dalle aule parlamentari, con una base elettorale per lunghissimo tempo assai limitata e disomogenea, ma ancora più dal governo e, in particolare, dal suo presidente che ponendosi in una posizione intermedia tra il re e il parlamento, riesce a impadronirsi di sempre maggiori prerogative regie nei confronti del parlamento al fine di dirigerne l’operato e per condizionare l’esito elettorale. A partire da Cavour, con il suo “connubio” per arrivare, dopo qualche decennio, al “trasformismo” di Depretis, i principali schieramenti politici (moderati e democratici) mostrano una spiccatissima tendenza a collaborare in molteplici occasioni escludendo le ali estreme e a rappresentare uno dei fulcri su cui si viene consolidando l’Unità del popolo e la costruzione delle istituzioni.

Dall’altra parte, questa tendenza della borghesia liberale a collaborare al di là degli schieramenti politici per affermare i propri principi e valori – oltre ovviamente alla pro-

pria forza economica e sociale – viene condivisa da grande parte della dottrina del tempo, appartenente non a caso alla medesima classe sociale, e riversata nei manuali e nei saggi giuridici: in questa opera sistematica, l'organo centrale non può che essere il parlamento e in particolare la camera rappresentativa. La declinazione di un governo rappresentativo in chiave parlamentare era l'unica strada percorribile alla luce dello Statuto, dal quale risulta difficilmente ricavabile la centralità del governo-*primo ministro*, organo privo di autonomia, il primo, e costituzionalmente sconosciuto, il secondo. La centralità della camera ha dalla sua due fortissimi argomenti: quello della sovranità popolare su cui anche molta parte dei “radicali” – pur delusi dalla soluzione non-costituente prevalsa prima in Sardegna e poi nel regno d'Italia¹³ – possono convenire; e l'altro quello dell'ancoraggio alla secolare tradizione oltre-manica costantemente riproposta come modello, anche se non come pedissequa riproduzione di istituti, regole e convenzioni.

Pure quelle letture, per lo più conservatrici, dirette a recuperare la lettera dello Statuto¹⁴, non hanno mai inteso affermare che l'appartenenza al re del potere esecutivo (art. 5 Statuto) possa significare la titolarità in capo alla corona del potere di indirizzo politico, ma solo escludere il rapporto di fiducia tra governo e parlamento a favore di una più chiara divisione dei poteri in funzione garantista e dunque di un esclusivo rapporto di fiducia tra re ed esecutivo, il quale ultimo resta l'unico titolare e responsabile della funzione esecutiva e di indirizzo politico. Lo stesso primo Mosca – critico del parlamentarismo (inteso, per dirla con dizione moderna, nel senso di partitocrazia) – rileva che «le prero-

¹³ Sul significato dei plebisciti di annessione, cfr. di recente DOGLIANI M. 2010, 509 ss.

¹⁴ Cfr. ad es. SONNINO 1897.

gative che lo Statuto lascia al Re sarebbero ancora larghissime ove egli le possedesse realmente», ma esse sono nei fatti esercitate dal governo¹⁵. Pertanto anche secondo queste linee ricostruttive e dogmatiche tese a criticare il modello parlamentare, affermato dalla dottrina maggioritaria, e a riscoprire modelli a più rigida separazione dei poteri, la centralità resta al parlamento, da un lato, e al governo del re, dall'altro, ma non certo alla corona.

Le stesse tendenze neoassolutistiche, sviluppatesi in Austro-Ungheria in reazione ai moti del '48, non ebbero mai terreno particolarmente fertile in Italia, almeno a livello di dottrina giuridica e cultura politica di governo.

Il re, in questo quadro, anche nelle letture ad esso più favorevoli, si sarebbe dovuto limitare a prendere atto degli umori del corpo rappresentativo e, tutt'al più mediarli, venendo a costituire l'elemento, idealmente, unificante della nazione, l'istituzione in grado di integrare i molteplici e diversi partiti e valori presenti nell'Italia da poco unita.

Secondo la vulgata liberale, cioè quella di un monarca *English style*, il re-persona, che aveva già perso il suo carattere sacro nel 1848, si trasforma da titolare degli ampi poteri indicati nello Statuto, in un'istituzione (la corona, appunto) tributaria di funzioni che quello stesso Statuto, leggi successive, prassi e consuetudini hanno per la maggior parte trasferito ad altri (i ministri) e progressivamente limitato e ristretto fino a far loro assumere un carattere meramente formale, venendo a ridurre il ruolo del capo dello stato ad una «quieta vigilanza sulle cose dello Stato»¹⁶.

Secondo questo processo storico-ricostruttivo e secondo le elaborazioni dogmatiche del modello di governo allora vigente, i precetti educativi di un Machiavelli (*Il principe*) o di un

¹⁵ Cfr. MOSCA 1968, 152.

¹⁶ Cfr. UGO 1898-1900, 848.

Bolingbroke (*The idea of a patriot king*) e di tutta la precettistica che si era sviluppata con i regimi assoluti e rivolta all'educazione delle persone destinate a divenire re e che, a sua volta, trovava origine nella famosa Costituzione *Digna vox* di Teodosio II (CJ. 1.14.4), si trasformano in caratteri immanenti e identificativi dell'istituzione in sé. Non è più la persona-re che – in base ad un determinato senso della giustizia e, dunque, sulla base di un dato sistema etico, non certo giuridico – deve comportarsi «al di fuori e al disopra di tutti i partiti», ma è l'essere «al di fuori e al disopra di tutti i partiti», cioè l'essere imparziale e garante, che diviene una delle più importanti caratteristiche della corona-istituzione. La persona-re non può far altro che indossare questo vestito da altri tagliato e cucito. Dei due corpi del re¹⁷ sembrerebbe ormai sopravvissuto unicamente quello politico, racchiuso in un'armatura, ormai vuota, dai confini ben delineati, per lo più corrispondenti ai precetti cui venivano (o si sperava fossero) istruiti i corpi mortali, ormai divenuti polvere, dei sovrani che nei secoli passati albergavano in quelle corazze. Inutile pertanto occuparsi dei poteri del re, della loro estensione e dei loro limiti, in quanto «tutto in Italia, politica estera, potere esecutivo, potere giudiziario, esercito, scelta di senatori, è in mano di uomini che, sebbene scelti dal re per la forma, pure, nel fatto, sono indicati dalla autorità elettiva»¹⁸. Non ne è lui il responsabile né lui l'effettivo detentore, ma solo il mero titolare formale.

La dottrina giuridica e la classe dirigente viene così progressivamente a riplasmare, rispetto a quanto scritto nello Statuto, il ruolo del re il quale è presentato come colui che «n'administre pas, ne gouverne pas, il règne»¹⁹. I passaggi logici che, soprattutto attraverso l'istituto della controfirma,

¹⁷ Il riferimento d'obbligo è a KANTOROWICZ 1957.

¹⁸ Cfr. MOSCA 1968, 153.

¹⁹ THIERS 1830.

conducono a questa convinzione erano diversi: il re costituisce il punto di intersezione di tutti i poteri, partecipandovi formalmente senza però controllarli effettivamente; egli viene ricordato come “supremo macchinista di tutto il congegno” o anche come “lettore dell’orologio parlamentare”; il re si trasforma in garante della corretta applicazione dello Statuto e il depositario dei suoi valori, in coerenza con la sua origine ottrita e l’impegno di rispettarla come «Legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia»; ma per svolgere questo ruolo, egli deve occupare una posizione *super partes*, in quanto supremo rappresentante di *tutta* la nazione. Su questa posizione *super partes* e di garante della costituzione – che poi è la stessa che verrà poi riconosciuta al Presidente della Repubblica – concordano la stragrande maggioranza dei commentatori. Nel solco di questa mirabile e imponente opera di rilettura dello Statuto albertino e, in particolare, del ruolo del re da parte della dottrina assolutamente dominante e della classe dirigente liberale, si giunge addirittura a teorizzare la funzione di mero notaio per il penultimo re d’Italia, spinti anche dalla sua notoria riservatezza di carattere.

La monarchia diviene, così, garante di uno Statuto che è reinterpretato come Costituzione a tutti gli effetti, nel solco del costituzionalismo liberale, riconducendo così l’Italia al modello borghese ormai imperante. Il re si sarebbe spogliato definitivamente della sovranità assumendo, unilateralmente, l’obbligo di concedere una «legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia» e venendo così a cristallizzare il patto tra lui e la nazione consistente in quelle «larghe e forti istituzioni rappresentative» delineate dallo Statuto stesso. Viene completamente dimenticato che la “graziosa” concessione dello Statuto – oltre a rappresentare un’obbligazione ad (auto)limitare, questa si perpetua secondo la comune ricostruzione, i propri poteri – rappresenta, allo stesso tempo e forse soprattutto, una chiara e indiscutibile riaffermazione dell’autorità del Sovrano, operante di propria “certa scienza” e “Regia autorità”.

Secondo la *communis opinio* lo Statuto assumerebbe valore di costituzione nel senso di un preciso vincolo (non giuridico, ma politico-costituzionale)²⁰ per le parti, re e nazione, liberamente modificabile attraverso il tipico strumento di accordo tra questi due soggetti e cioè la legge approvata dal parlamento e sanzionata dal re, venendosi così a importare il modello inglese del *King in Parliament* e della connessa onnipotenza parlamentare, probabilmente estranei all'impianto e allo spirito originari dello Statuto. Questi due elementi – sovranità della costituzione in senso oggettivo con superamento definitivo di ogni Sovranità in senso soggettivo, da un lato, e re come organo, al pari degli altri, posto al di sopra delle fazioni politiche e con funzione di garante dell'assetto fissato nello Statuto – risultano interdipendenti e si influenzano reciprocamente tanto che, anche giuristi inclini ad indulgiare sulla sostanza del potere più che sulle sue forme, hanno ritenuto che negli stati monarchici continentali a cavallo tra Otto e Novecento la monarchia fosse divenuta, tutt'al più, una forma di governo, ma non più una forma di stato²¹. Il re, non più Sovrano, non viene più a caratterizzare il modo in cui lo Stato risulta strutturato nella sua totalità, ma semmai, come uno dei diversi organi dell'apparato centrale, contribuisce a delineare i rapporti tra i titolari del potere politico.

3. *Dubbi sulla comune rappresentazione del capo dello stato nella monarchia sabauda e alcuni spunti ricostruttivi: ovvero, il re forse non è nudo*

La comune rappresentazione del capo dello stato nel regno di Sardegna, prima, e in quello d'Italia, poi, suscita alcuni

²⁰ Cfr. sul punto FIORAVANTI 2009.

²¹ Cfr. SCHMITT 1984, 383.

dubbi da un punto di vista euristico-descrittivo. Questo modello ha costituito una formidabile testa di ponte nell'imporre, nel corso di molti decenni, un determinato schema di comportamento, un insieme di regole e norme cui è stata progressivamente assoggettata la corona, in aggiunta a quelle già risultanti dallo Statuto. Questo schema ricostruttivo ha dunque ben operato in funzione prescrittiva, ma pare scarsamente aderente all'ordinamento statutario, sia al momento del suo primo affermarsi sia anche al momento del suo crollo. Sembra trattarsi di un insieme di idee, schemi, modelli e concetti che sono stati trasmessi, non si sa più bene né da chi né quando, e che sono stati utilizzati per così tanto tempo che non si è più sentita la possibilità di metterli in discussione, costituendo un modo rassicurante di intendere la nostra evoluzione costituzionale: transitando così dal piano del dover essere a quello dell'essere²².

Sia questo fenomeno, in generale, sia lo stesso modello – presentato come descrittivo, ma prescrittivo nella sostanza – sono di enorme interesse con riferimento all'attuale capo di stato, non tanto perché molti dei caratteri di tale modello si sono tramandati fino ai giorni nostri, ma soprattutto perché analogo processo sembra essersi riprodotto nell'Italia repubblicana.

Prima ancora di esaminare specifici profili della corona che potrebbero corroborare le considerazioni appena espresse, pare utile porsi alcune domande del tutto generali in grado forse di far sorgere alcuni dubbi circa l'attitudine descrittiva della *communis opinio* riportata nel precedente paragrafo.

²² Insomma, un insieme di convinzioni «neutralmente buone, quiete, grigie, tranquille, che si possono cioè tranquillamente avere, che vanno sempre bene perché abbiamo tutti, e quindi non si fa brutta figura a dirle, anzi, aprono ogni porta e non increspano mai il mare della nostra vita sociale», MASTROCOLA 2011, 9.

Anzitutto, per quanto riguarda la pretesa scomparsa della Sovranità in senso soggettivo a favore di una sovranità oggettivata nello Statuto, è davvero ragionevolmente sostenibile che un paese passi dall'oggi (3 marzo 1848) al domani (4 marzo 1848) da una monarchia assoluta ad una monarchia limitata che "sin dal primo istante" si atteggi a regime parlamentare²³? È sostenibile in particolare che ciò sia avvenuto in un paese dove la spinta verso il nuovo sistema sia compiuta da gruppi, per quanto influenti, ma certamente assai ristretti rispetto alla popolazione complessiva? E dove la popolazione per la stragrande maggioranza risulti analfabeta e del tutto arretrata tanto da ritenerla del tutto immatura politicamente e dunque negandole per questo i diritti politici, proprio a opera della stessa borghesia liberale che spingeva per la costruzione del nuovo sistema? Dove «i tre quarti degli Italiani non conoscevano le libertà e i meccanismi di un governo parlamentare»²⁴ ancora ben dopo l'Unità d'Italia?

Si è sostenuto che la base del potere risieda sulla sua accettazione (passiva e/o attiva) da parte dei destinatari che ne riconoscano l'autorità in forza di una risalente tradizione o del particolare valore esemplare di colui/coloro che lo incarnano o della sua conformità a regole legittime o anche del suo valore sacrale²⁵. D'altronde, se il potere è una variabile dipendente (anche) dalla sua accettazione da parte dei destinatari, di tutti i destinatari, come è possibile sostenere che i caratteri sacrale e tradizionale del potere monarchico che per secoli avevano costituito i principali modi di legittimazione del potere divengano tutt'a un tratto del tutto secondari e il potere si legittimi principalmente, se non unicamente, sulla credenza della sua razionalità e cioè della sua

²³ Su tale dubbio cfr. già MARANINI 1968, 139 ss.

²⁴ MARONGIU 2011, 289.

²⁵ WEBER 1980, voll. I e IV.

conformità a regole legittime, cioè, appunto della sua conformità allo Statuto, oggettivazione della sovranità? Come pensare seriamente che a un popolo prevalentemente analfabeta e arretrato le insegne e i simboli della regalità (ricchezze, onori, insegne, onorificenze, ecc.) smettano d'un tratto di costituire ciò a cui occorre assoggettarsi e rispettare? Come spiegare allora che nel Regno Unito – dove peraltro il movimento rivoluzionario seicentesco fu ben più diffuso tra la popolazione mischiandosi ai noti fattori religiosi e dove, in ogni caso, mai si era riusciti a imporre un regime pienamente assolutista – occorre oltre un secolo per mettere a nudo il Sovrano e deporlo, senza peraltro riuscire mai a escluderlo completamente dalla gestione del potere politico, almeno fin quasi al XX secolo? Come spiegare allora che in Francia il Sovrano perse il suo corpo mortale il 21 gennaio 1793, ma sopravvisse trasmigrando ora in imperatori e ora in assemblee dai poteri quasi illimitati per molti decenni a venire? Come spiegare insomma che in paesi ben più omogenei, socialmente e politicamente, del nostro e dove la condivisione “popolare” a una sovranità oggettivata fu ben più diffusa, occorsero decenni e forse secoli per abbandonare completamente l'idea di un Sovrano, per grazia divina e antichissima tradizione, titolare di effettivi poteri e, invece, l'Italia, paese fortemente disomogeneo, largamente analfabeta e in condizioni di spiccata povertà e arretratezza, compì questo trapasso nel giro di qualche giorno o, a tutto concedere, di qualche anno?

Non è certo questa la sede per approfondire questi interrogativi, ma si tratta pur sempre di dubbi reali che la comune rappresentazione del capo dello stato nella monarchia statutaria fa sorgere. E analoghi dubbi sorgono poi con riferimento alla comune ricostruzione del ruolo del capo dello stato nella forma di governo statutaria e al preteso passaggio da una monarchia costituzionale pura a un governo parlamentare “sin dal primo istante” o, proprio a tutto concedere,

a partire dall'Unità d'Italia. È ragionevole ritenere che un organo appena creato, in assenza di precisi appigli testuali nello Statuto, riesca ad imporsi ad un organo fino a pochi mesi/anni prima assoluto e titolare di ogni potere? È possibile pensare che la frammentazione politica del parlamento non incida anche sulla sua forza politica rispetto ad un Sovrano che viceversa è sempre stato lì a regnare e governare? È seriamente sostenibile che una classe politica del tutto impreparata, non avendo mai sperimentato i meccanismi rappresentativi, riesca a far funzionare la macchina costituzionale in senso parlamentare, bruciando le tappe e, in assenza di precisi riferimenti normativi, facendo in pochi mesi/anni passaggi che nel Regno Unito hanno richiesto oltre un secolo? A quest'ultima domanda è la stessa dottrina liberale che, candidamente, risponde riconoscendo che ancora nel 1889 in uno Stato di così recente costituzione, era la corona a fare da collante, supplendo all'inesperienza della classe politica²⁶.

Queste domande dovrebbero quantomeno spingere lo studioso a porsi dubbi sulla comune ricostruzione che della forma di governo nel regno d'Italia e, in particolare, del suo capo di stato è stata data fino ai giorni nostri. Questi dubbi sono destinati a rafforzarsi se si passano ad esaminare i dati normativi rilevanti e alcuni eventi significativi della storia istituzionale italiana.

In primo luogo, il dato normativo costituito dallo Statuto albertino. Due sono gli elementi su cui si è centrata l'attenzione e che sono costituiti, da un lato, dall'ambiguità di quel testo costituzionale nel disegnare le attribuzioni e i confini dei due pilastri di questo sistema (corona e organo rappresentativo) e dei suoi tre principali organi (ministri, re e parlamen-

²⁶ ZANICHELLI 1889, 97 s.

to), tanto da far parlare di “ermafroditismo” istituzionale²⁷, e, dall’altro, dall’ampiezza e dall’incisività dei poteri e del ruolo del re, almeno così come delineati nello Statuto.

È indiscutibile che questa ambiguità sia figlia della Storia (quella per intendersi delle costituzioni brevi e non razionalizzate), delle contingenze politiche (quelle del Piemonte e dell’Europa del 1848), dei modelli costituzionali di riferimento e fors’anche della necessità, se è vero che «non c’è nessuna disciplina legislativo-costituzionale di una qualsivoglia costituzione della terra, che possa disciplinare normativamente con la compiutezza di una norma processuale la questione della direzione e della guida politica»²⁸. Peraltro, ciò non toglie che essa costituisca un dato caratterizzante dello Statuto albertino – così come accadrà per la nostra Costituzione – proprio con riferimento alla figura del capo dello stato e che pertanto diverse ricostruzioni, anche opposte, fossero certamente tutte legittime. Solo la forza delle prassi, delle convenzioni e delle forze politiche, in definitiva della Storia, sarebbe stata in grado di orientare verso una lettura piuttosto che un’altra.

Con riferimento ai dati costituzionali, la corona, posta al centro dell’intero assetto istituzionale e disciplinata, non a caso, all’inizio, prima di ogni altro organo e degli stessi diritti di libertà (artt. 4-23), risulta tributaria di importanti competenze (almeno sulla carta) con riferimento a tutte le funzioni statali e agli altri organi. In relazione al potere legislativo, per citare alcune tra le principali attribuzioni, ha iniziativa legislativa (art. 10), sanziona e promulga le leggi (art. 7), convoca e proroga le camere nonché scioglie quella dei deputati (art. 9), nomina i senatori (art. 33), nomina il

²⁷ Cfr. OCCHIOCUPO 1973, 53.

²⁸ SCHMITT 1984, 546; sul punto cfr. anche GOLDSMITH e LEVINSON 2009.

presidente e i vice-presidenti del Senato (art. 35), al re giurano fedeltà i senatori e i deputati all'inizio del loro mandato (art. 49)²⁹. Con riferimento al potere giudiziario, il re nomina i giudici (artt. 6 e 69), ha potere di grazia e di concedere amnistia e indulto (art. 8), da lui emana la giustizia e in suo nome essa è amministrata (art. 68). Infine, quanto alla funzione esecutiva e ai suoi organi, il re solo ne è a capo (art. 5), nomina e revoca i ministri (artt. 6 e 65), fa decreti e regolamenti (art. 6), comanda tutte le forze di terra e di mare, dichiara la guerra e ha competenza a concludere i trattati internazionali (art. 5). Sulla carta dunque si tratta di molti e relevantissimi poteri che, in parte, calcano la strada segnata dai modelli costituzionali di riferimento (i due testi francesi del 1814 e del 1830), con qualche influenza della Costituzione belga del 1831, ma che da queste, in parte, si scostano per la loro intensità e ampiezza.

Quanto infine al ruolo del re nel complessivo assetto costituzionale, la carta ottriatà lo definisce capo supremo dello stato (art. 5), qualificandone la persona come "sacra e inviolabile" (art. 4) e legando la dinastia a doppio filo con lo Statuto (preambolo e artt. 22 e 23).

Questi i dati testuali. A essi, però, come s'è detto, la dottrina e la borghesia, che esprimeva i suoi rappresentanti alla camera dei deputati, hanno offerto, fin da subito, una lettura che potremmo dire *à la mode anglaise*, riducendo il re a un garante imparziale del funzionamento degli ingranaggi costituzionali, se non addirittura a un mero notaio delle decisioni da altri sostanzialmente adottate e cioè, in

²⁹ E non si creda che il tema del giuramento sia cosa di poco conto nei paesi "avanzati" se ancora alla fine del XX secolo si è proposto di mutare i "fondamentali" di un ordinamento, introducendo rigidità in un sistema costituzionale flessibile proprio cambiando la formula del giuramento: cfr. WADE 1980, 37 ss.

particolare, dal governo³⁰. Pare superfluo – per essere troppo noti e ripetuti in ogni manuale giuridico e opera di storia istituzionale – ricordare i passaggi logici e gli argomenti utilizzati per giungere a questa *communis opinio*: dalla sottolineatura della natura “rappresentativa” del governo affermata dalla carta (art. 2), alla funzione della controfirma come individuazione dell’organo da cui effettivamente promana la volontà dell’atto (art. 67)³¹, all’individuazione del parlamento come soggetto verso cui si fa valere quella non meglio specificata responsabilità dei ministri affermata dall’art. 67, alla considerazione delle principali attribuzioni della corona come meri residui storici privi di reale efficacia normativa (come nel caso della sacralità del re) o di meri simboli unificanti (come per la giustizia che da esso emana e in suo nome è resa) o di espressione di un “potere civile in generale”, cioè di un supremo e meramente simbolico rappresentante della sovranità³².

Se, per ora, si lascia da parte il *law in the Book* e quello *in the books* (fuor di metafora, il diritto costituzionale come risultante dallo Statuto e dai manuali di diritto costituzionale) e si passa a considerare il *law in action*, si può ricavare un’impressione – che emerge con sempre maggiore chiarezza in studi a noi più vicini³³ – ben diversa da quella offerta dalla dottrina, fino a pochi anni fa assolutamente imperante. Conducendo allora l’esame con riferimento ai tre tradizionali poteri, è stato anzitutto rilevato che il re abbia profondamente inciso sulla composizione, sul funzionamento delle camere, ma anche sulla stessa funzione legisla-

³⁰ BRUNIALTI 1900, 81.

³¹ Su cui ampiamente di recente CHessa 2010.

³² Così SAREDO 1863, 83.

³³ Cfr. ad es. MARANINI 1968; MERLINI 1995; COLOMBO 1999, 2009 e 2010; MARTUCCI 2008; FIORAVANTI 2009; CHessa 2010.

tiva perseguendo fini politici ben precisi suoi propri, che non hanno necessariamente coinciso con l'orientamento dell'una o dell'altra fazione parlamentare.

Da un lato, infatti, è possibile sostenere, con buoni argomenti, che la funzione legislativa sia stata la prima a passare sotto la preminente influenza del parlamento a seguito dell'affermarsi del potere (economico e di conseguenza politico) della borghesia e dell'organo di essa rappresentativo, attraverso un processo assai lento in un'Italia, sì ben popolata e con una grande estensione territoriale a seguito dell'Unità, ma con un'economia per lunghissimo tempo arretrata e disomogenea. Questo passaggio ha modificato l'originario assetto paritario previsto nello Statuto secondo cui «il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere» (art. 3), attraverso la sanzione regia (artt. 7 e 55) che, come è stato poi ricordato dalla Corte costituzionale, «era esplicitazione della partecipazione del Capo dello Stato all'esercizio della funzione legislativa»³⁴. L'influenza prevalente del parlamento sulla funzione legislativa, peraltro, non ha significato controllo totale sulla produzione normativa, se si considera che per lo meno in due occasioni vi sia stato un rifiuto di sanzione, riconducibile direttamente alla volontà del re³⁵, e che, in molteplici altri casi, la minaccia di un tale rifiuto abbia molto influito sulle decisioni delle camere³⁶.

³⁴ Corte cost., sentenza n. 133 del 1973, par. 8, considerato diritto.

³⁵ Nel 1869 su una deliberazione legislativa relativa agli italiani non ancora unificati e nel 1891 su quella relativa all'approvazione di trattati commerciali con Bolivia e Messico. Su questi episodi si vedano COLOMBO 1999 e 2009 nonché MARTUCCI 2008.

³⁶ Famose, in questo senso, furono le vicende relative al disegno di legge sul matrimonio civile nel 1852 - legata a doppio filo con la nascita del primo governo Cavour - nonché al progetto di legge di sop-

Dall'altro lato, occorre riconoscere che il re abbia mantenuto per lunghissimo tempo la capacità di influenzare l'attività parlamentare attraverso i poteri di convocazione, di scioglimento e, soprattutto, di proroga delle sessioni parlamentari, nonché, con specifico riferimento al senato, con quelli di nomina dei suoi membri e, in particolare, dei suoi presidenti e vice-presidenti. Affermare che in verità tali poteri siano, nella sostanza, di spettanza ministeriale – per via della controfirma di tutti gli atti del re –, costituirebbe mera petizione di principio smentita, appunto, dalle ricostruzioni storiche più recenti che hanno fatto emergere in molteplici importanti occasioni l'autonoma rilevanza delle scelte del capo dello stato, spesso utilizzate per sostenere esecutivi che altrimenti sarebbero stati ostacolati dall'autonoma volontà delle camere³⁷.

Passando alla funzione esecutiva e agli organi incaricati del suo esercizio, si potrebbe partire da dati difficilmente contestabili: il potere estero e quello militare, cioè il potere che, con terminologia lockiana³⁸, è possibile qualificare come federativo e che costituisce la principale proiezione dello Stato nella sua dimensione esterna, restano, si potrebbe dire, fermamente, nelle mani del re³⁹. Egli, almeno fino a una fase avanzata del ventennio fascista, comanda, non solo formalmente, tutte le forze di terra e di mare. Si tratta di un'attribuzione con importantissime ripercussioni

pressione degli enti religiosi del 1855. Anche su questi episodi si vedano COLOMBO 1999 e 2009 nonché MARTUCCI 2008.

³⁷ Cfr. COLOMBO 1999 e 2009; MARTUCCI 2008.

³⁸ LOCKE 1988, libro II, cap. 12, par. 144 ss.

³⁹ Con un volo certamente pindarico, non è forse del tutto errato ritrovare questo elemento riproporsi in Francia - dalle cui costituzioni dualiste dei primi dell'Ottocento era stato originariamente tratto lo Statuto - nella V Repubblica (artt. 14, 15 e 16, Costituzione 1958).

sugli assetti costituzionali complessivi: l'esercito e, soprattutto, i suoi vertici vedono nel re il loro superiore gerarchico e dalla sua volontà dipendono. Pare superfluo rammentare gli innumerevoli episodi storici specifici, dove tale supremazia si è manifestata, essendo sufficiente il richiamo di tre vicende, una agli albori dell'Unità, l'altra che segna l'apogeo di casa Savoia e l'ultima che costituisce la fine della dinastia sabauda: è Carlo Alberto che si trova al fronte con le *sue* truppe a Novara nel 1849 ed è a causa di quella memorabile sconfitta che abdica; è Vittorio Emanuele II che nel 1859 guida l'esercito nella Seconda Guerra di Indipendenza; è a Vittorio Emanuele III che va principalmente ricondotta la decisione di far entrare l'Italia in guerra il 23 maggio 1915; è, infine, la fuga da Roma, il 9 settembre 1943, da parte di Vittorio Emanuele III a seguito dell'armistizio corto del 3 settembre 1943 che lascia l'esercito italiano completamente allo sbando, segno che nonostante tutte le trasformazioni subite durante il fascismo, ancora il re riveste un ruolo assolutamente centrale nella concreta azione delle gerarchie militari. Indipendentemente da singoli episodi, è certo che la corona abbia esercitato, prima, in Piemonte e, poi, in Italia un effettivo e reale controllo sull'esercito e non a caso è stato rilevato che la stessa fonte di legittimazione dei re Savoia risiedesse, più che nella sacralità della loro investitura come per la stragrande maggioranza delle dinastie d'*ancien régime*, nella loro tradizione di re militari e combattenti. Nell'esercitare questo potere, il capo dello stato, almeno fino ai primi decenni del Novecento, ha mostrato una discrezionalità di azione non di scarso rilievo, proprio in un settore che costituisce una delle principali manifestazioni dell'indirizzo politico, sia con riferimento alle concrete scelte adottate sia con riferimento alle nomine alle principali cariche (come noto, i ministri militari restano, quasi fino alla fine dell'esperienza monarchica, nell'esclusiva sfera di influenza regia). Infine, questa prero-

gativa regia non poco ha influito sulla capacità di un effettivo controllo sugli esecutivi, almeno su quelli presieduti da generali⁴⁰ o aiutanti di campo⁴¹: è, infatti, poco credibile che militari di carriera – addestrati all'incondizionato rispetto dei superiori gerarchici – e i più stretti collaboratori del re cessino di essere “condizionati” dal loro “capo” solo per effetto della nomina a presidenti del consiglio. Da non dimenticare, infine, le ripetute dichiarazioni di stati d'assedio⁴², che permettono al re di intervenire pesantemente, anche mediante poteri legislativi, da concordare con l'esecutivo in carica.

Già la latitudine e la discrezionalità del potere federativo conservato nella sfera di influenza regia potrebbe far dubitare della comune ricostruzione liberale di un capo di stato garante e del tutto estraneo alle scelte di indirizzo politico. D'altronde, i dubbi non sembrano scomparire se si volge lo sguardo a quelle attribuzioni più contestate e su cui ha principalmente puntato la dottrina per sostenere la tesi della funzione di mera garanzia svolta dalla corona: la nomina e revoca dei ministri e, più in generale, il rapporto con l'esecutivo. Se è condivisibile che la graduale affermazione della borghesia e del “suo” parlamento abbia certamente determinato una progressiva attrazione del ministero nella sua sfera di influenza, è peraltro innegabile che i dati normativi (artt. 5 e 65) e la prassi istituzionale denotano un'innegabile influenza regia sulla composizione, vita e cessazione degli esecutivi in Piemonte, prima, e in Italia, poi. A parte le

⁴⁰ Si pensi, in particolare, a quello di Cesare Alfieri di Sostegno nel 1849, a quelli presieduti da Perrone nel 1848, Chiodo nel 1849, De Launay nel 1849, La Marmora nel 1859-1860 e 1864-1865 e infine a quelli famigerati di Pelloux tra il 1898 e il 1900.

⁴¹ Come quelli presieduti da Menabrea nel 1867 e 1869.

⁴² Ad es. 1862, 1863, 1894, 1898 e 1908.

ipotesi piuttosto isolate, ma comunque assai significative, di governi imposti dal re⁴³, gli altrettanto rari, ma significativi, casi di revoca unilaterale dei “suoi” ministri⁴⁴ e la nota destituzione di Mussolini dal suo incarico nel 1943, è stato rilevato come, fino alla vigilia del fascismo, non sia stato raro che le riunioni del consiglio dei ministri avvengano alla presenza del re⁴⁵. Questo non può che comportare, quantomeno per ragioni di etichetta, che la presidenza sia esercitata dal monarca, con un’influenza – certamente non meglio precisabile – ma sicuramente esistente, del re sulle decisioni adottate dal governo. La stessa abitudine dei re italiani di avere abitualmente contatti con i propri ministri in occasioni, solo apparentemente, mondane nonché la prassi di riunioni settimanali coi ministri e col presidente del consiglio per la firma dei decreti e degli altri atti, non può essere ritenuta irrilevante se si tiene conto che il re, almeno fino al fascismo, ha mantenuto una forte e autonoma legittimazione che deve aver ingenerato, quantomeno, deferenza nell’interlocutore.

Anche con riferimento al potere giudiziario e alla funzione giurisdizionale – che peraltro, rispetto agli altri due poteri e funzioni, risultano certamente più coerenti con i principi e i modelli ricostruttivi liberali in via di affermazione –, il re è in grado di esercitare un’influenza di non scarsa rilevanza, almeno in relazione a quegli istituti che si collocano in una zona “grigia” della giurisdizione costituita dai provvedimenti, generali e individuali, di clemenza: grazia, amnistia e indulto (art. 8, Statuto albertino). Se è probabilmente innegabile, almeno successivamente all’Unità d’Italia, una prevalenza della volontà del governo nell’adozione dei relativi

⁴³ Ministero Farini nel 1862 e Mussolini nel 1922.

⁴⁴ Cfr. Ricasoli nel 1862, Minghetti nel 1864 e Facta nel 1922.

⁴⁵ Cfr. COLOMBO 1999 e 2009; MARTUCCI 2008.

provvedimenti, nondimeno l'iniziativa spesso proviene proprio dal sovrano e, indipendentemente dall'effettiva provenienza della volontà dell'atto e delle formali competenze in materia, questi provvedimenti sono comunemente considerati di "clemenza sovrana"⁴⁶. Se a ciò si aggiunge che i provvedimenti di clemenza – lungi dal costituire una misura eccezionale per garantire esigenze di equità sostanziale – hanno rappresentato un mezzo di governo consueto cui si ricorre con notevole frequenza, si comprende quali ricadute di natura propagandistica a favore della corona essi siano stati in grado di produrre. Una propaganda che risulta sempre più urgente per la monarchia, a fronte del progressivo rafforzarsi del potere della borghesia e del suo organo rappresentativo, con la conseguente progressiva attrazione – mai divenuta completa – del governo nella sfera di influenza di quest'ultimo. Questa stessa funzione di supporto e consolidamento della corona e della sua influenza politica è stata altresì realizzata attraverso il conferimento di titoli e onorificenze (artt. 78, 79 e 80, Statuto albertino), molte delle quali il re può conferire *motu proprio*.

Connesso a questi ultimi profili, emerge il tema delle "esternazioni" del capo dello stato: terminologia certamente moderna e "repubblicana" questa, ma che esprime una sostanza per nulla sconosciuta al regno d'Italia. Lasciando da parte i discorsi ufficiali della corona in occasione dell'apertura delle sessioni parlamentari che si connotano per una sempre maggiore influenza del governo, e mettendo anche da parte i proclami fatti in occasioni solenni per informare sulla vita di corte (nascite e morti, riunioni ecc.), si ravvisano molteplici casi nei quali il re si esprime con parole o scritti diretti al "popolo" o a sue particolari frazioni. Il proclama di Moncalieri, all'inizio della stagione statutaria,

⁴⁶ COLOMBO 1999, 344 ss.

ne è solo una delle più note manifestazioni, ma gli esempi sono numerosi⁴⁷. Spesso tali interventi riguardavano eventi connotati militarmente, riconducibili dunque, come s'è scritto, alla sfera pubblica più direttamente influenzata dal re. Di solito questi interventi sono contenuti in proclami i quali non sempre portano la controfirma di un ministro. Nelle fonti archivistiche si ritrova addirittura un'intervista in tema di politica estera rilasciata da Umberto I al giornale parigino "Figaro" nel 1894 che si pone in stridente contrasto con la politica ministeriale e non risulta essere stata concordata con il governo⁴⁸. Anche la dottrina dell'epoca riconosce sia l'estraneità di questo "potere" rispetto allo Statuto sia, al tempo stesso, la sua sicura legittimità, riconducendolo alle legittime prerogative sovrane e a una finalità di "appello al popolo" in circostanze più o meno eccezionali⁴⁹.

Pur dal richiamo, estremamente sintetico, che s'è fatto delle attribuzioni e dei poteri che in base allo Statuto e alla prassi il re ha conservato nella sua sfera di diretta influenza, si nota già come l'idea di un organo, posto sullo stesso piano degli altri ed estraneo al circuito politico, nonché garante dell'assetto istituzionale complessivo, se non addirittura mero notaio, è quanto di più lontano dalla realtà costituzionale si possa pensare. Il re non solo detiene poteri effettivi che ha continuato a esercitare durante tutto l'arco della vita del regno di Sardegna prima e d'Italia poi, ma li esercita in modo da influire, talvolta sensibilmente, sull'indirizzo politico del momento e ciò totalmente al di fuori di qualsivoglia copertura ministeriale. Ma non basta: il re, oltre ad esercitare quanto statutariamente previsto, mantiene un costante contatto con il "popolo" attraverso molte-

⁴⁷ Cfr. ad es. COLOMBO 1999 e 2009; MARTUCCI 2008.

⁴⁸ Cfr. COLOMBO 1999, 73.

⁴⁹ Cfr. UGO 1898-1900, 855 ss.

plici strumenti (provvedimenti di clemenza, onorificenze, “esternazioni”) con i quali si tenta di conservare e rafforzare la legittimazione del potere monarchico; legittimazione che si muove ovviamente sui consueti binari dell’ autorità tradizionale e di quella carismatica e alla quale, come s’ è notato, non poco contribuiscono i simboli e il valore militare su cui molto hanno puntato i regnanti – si pensi al “re soldato”, Vittorio Emanuele III, o, prima, al “gran re”, Vittorio Emanuele II – per condizionare un’ opinione pubblica ancora, in larga parte, facilmente suggestionabile. Da questo punto di vista e ferme restando le profonde modificazioni subite dall’ ordinamento durante il ventennio fascista, come non ricordare questa simbologia fissata in una notissima foto scattata ai Fori Imperiali durante la parata militare in occasione della visita di Hitler a Roma nel 1938, dove il re Savoia siede in prima fila con il capo di stato tedesco, e Mussolini, invece, in posizione defilata⁵⁰? Ancora in pieno ventennio fascista, quando le prerogative parlamentari e quelle regie sono state quasi completamente assorbite dagli organi del regime, duce *in primis*, il re continua a sfruttare una sua autonoma legittimazione.

Proprio con riferimento alla legittimazione della Corona, resta da affrontare una previsione statutaria comunemente ritenuta un relitto storico di scarso o niun significato normativo: quella contenuta nell’ art. 4 che qualifica la persona del re “sacra ed inviolabile”, espressione ripresa dalla Costituzione francese del 1814⁵¹. Quanto alla sacralità⁵², il suo difficile inquadramento giuridico e anzi la sua stessa difficile conciliazione con il costituzionalismo post settecente-

⁵⁰ COLOMBO 2010, foto nn. 19 e 20.

⁵¹ Cfr. art. 13; vedi anche art. 12, Costituzione francese del 1830.

⁵² La cui origine è forse da ricercare nell’ evoluzione alto-medievale della *majestas* romana: cfr. CORTESE 1990, 209.

sco, ispirato a costrutti logici e razionali, hanno portato a relegarne il significato al campo meramente onorifico⁵³ o comunque a quelle norme (non giuridiche) del cerimoniale, dell'etichetta e del costume⁵⁴ che fanno riferimento a un sistema di segni alternativi al diritto. In verità, recenti studi sociologici evidenziano l'assoluta centralità del "sacro" nella fondazione e legittimazione, anche degli ordinamenti contemporanei⁵⁵. Secondo queste tesi, il sacro non si ridurrebbe al fattore religioso; esso, viceversa, fonderebbe le società costituendo ciò che è trasmesso di generazione in generazione, che va al di là della vita degli individui consentendo loro di vivere insieme. Secondo questa ricostruzione, sacre, negli ordinamenti contemporanei, sarebbero le Costituzioni⁵⁶ e non sarebbe forse un caso che la scrittura delle prime moderne carte sia legata a doppio filo con la riforma protestante⁵⁷. Alla luce di queste considerazioni, allora, il riconoscimento della natura sacra della persona del re, starebbe a significare ben più di un mero riferimento a meri simboli e onori, ormai privo di alcun significato normativo effettivo⁵⁸. Come è stato rilevato, infatti, dove dura la monarchia, anche quella parlamentare, il nimbo della regalità e della sacralità conserva una grande forza di attrazione nel popolo⁵⁹. Si torna dunque ai dubbi espressi all'inizio di questo paragrafo quanto alla legittimazione di un sistema

⁵³ Cfr. ad es. ROSSI 1939, 1173.

⁵⁴ Così ROMANO 1926, 151 s.

⁵⁵ Cfr. ad es. GODELIER 2009.

⁵⁶ Cfr. ad es. GODELIER 2009.

⁵⁷ PACE 2002, 85, n. 179.

⁵⁸ Di recente, in linea con le ricostruzioni liberali prevalenti nei secoli scorsi, danno viceversa una lettura che sminuisce il significato dell'espressione: CAVINO 2008, 27 ss. e 2010, 15 s.

⁵⁹ Cfr. CASSANDRO 1976, 730 ss.

costituzionale nel quale dinanzi a un popolo piuttosto arretrato sta, da un lato, un soggetto ben noto e ricco di storia e simboli del potere e, dall'altro, un parlamento frazionato, debole e ancora in via di affermazione. Se il potere legittimo è una variabile dipendente (anche) dalla sua accettazione da parte dei destinatari, la sacralità del potere monarchico è ben probabile allora che per lunghi decenni abbia continuato a costituire il vero fondamento di quell'ordinamento costituzionale.

Passando all'irresponsabilità della persona del re sancita dall'art 4, la tradizionale ricostruzione vuole la corona esente da qualunque forma di responsabilità, politica e giuridica, quest'ultima sia penale che civile. In questo secondo caso, la tutela dei privati eventualmente danneggiati è stata assicurata con l'invenzione della lista civile, cioè creando un centro di imputazione giuridica autonoma rispetto alla persona del re, la quale sostiene appunto gli obblighi giuridici eventualmente frutto di responsabilità civile della corona. La responsabilità giuridica penale è invece del tutto esclusa dalla natura sacra e inviolabile della persona del re.

Per quanto poi riguarda l'invulnerabilità della persona del re dal punto di vista politico, ciò presenta due riflessi costituenti due lati della stessa medaglia: da un lato, la responsabilità (politica) del ministro che controfirma gli atti del re (art. 67, Statuto) e, dall'altro, il divieto di far valere una responsabilità politica del re, anche nel senso di una sua mera responsabilità politica diffusa (diritto di critica), con le connesse sanzioni, non solo penali⁶⁰, a carico di chi facesse risalire sul re biasimo o responsabilità. A proposito del primo lato della medaglia moltissimi fiumi di inchiostro

⁶⁰ Cfr. ad es. art. 20, r.editto 26/3/1848 n. 695; art. 125 c.p. 1889; art. 279 c.p. 1930; art. 39, VI co., r.d. 23/10/1853, n. 1611.

sono scorsi⁶¹, ma pare forse più interessante, ai fini che qua interessano, l'altro profilo dell'inviolabilità politica del re. Dopo la sopravvalutazione ottocentesca della pretesa esistenza, fin dai primi anni di vita dello Statuto, dei meccanismi propri di una forma di governo parlamentare, compresa, anzitutto, l'esclusiva responsabilità ministeriale verso il parlamento e la connessa attrazione nella sfera di influenza governativa di tutte le prerogative reali, si è giunti da qualche anno a giudizi più equilibrati sull'effettivo sviluppo della forma di governo nella monarchia costituzionale sabauda⁶² riconoscendo l'esistenza di spazi piuttosto ampi di discrezionalità residui in capo al sovrano il quale l'ha potuta esercitare senza incorrere in alcuna conseguenza giuridica o politica, soprattutto laddove i ministri, dovendo controfirmare gli atti, non hanno avuto la forza di bloccare o limitare l'iniziativa regia.

Tale irresponsabilità regia è stata comunemente intesa come meccanismo unidirezionale, cioè come istituto che comporta l'obbligo per i ministri, attraverso la controfirma, di assumere la responsabilità (giuridica e politica) degli atti del re, venendo così col tempo a costituire una delle principali cause del sorgere del meccanismo della fiducia/sfiducia parlamentare. Essa, d'altronde, ha funzionato come un meccanismo bidirezionale e come tale è stato usato in molteplici occasioni: vale a dire non tanto per proteggere il re da critiche e responsabilità, quanto per mantenere indenni i ministri stessi da condanne parlamentari, ottenendo appunto copertura dalla sacralità e inviolabilità regia. Ciò denota, oltre a un'affermazione solo discontinua e incerta del regime parlamentare, anche la sopravvivenza di stilemi tipici delle mo-

⁶¹ Da ultimo si veda ampiamente CHessa 2010.

⁶² Cfr. ad es. MERLINI 1995; COLOMBO 1999, 2009 e 2010; MARTUCCI 2008; FIORAVANTI 2009.

narchie assolute dove il re deteneva poteri e li esercitava (tendenzialmente) in modo libero, senza poter incorrere in conseguenze giuridiche o politiche di sorta⁶³. L'invulnerabilità del re, allora, è venuta a costituire ben più di un semplice privilegio personale, rappresentando viceversa uno degli elementi caratterizzanti quella forma di stato⁶⁴.

È, infatti, noto che le distinzioni più convincenti tra regimi monarchici e regimi repubblicani, e dunque tra principio monarchico e principio repubblicano, fanno leva non solo e non tanto sulla natura elettiva della carica monocratica – essendo noti molti regni e imperi nei quali il capo di stato è o era eletto –, ma sulla sua temporaneità e rappresentatività che, in definitiva, poggiano sulla responsabilità, seppur limitata nel tempo e nei modi, del capo dello stato⁶⁵. Utilizzando questo criterio, ad esempio, la monarchia costituzionale inglese, a partire dalla fine del Settecento, mostrava chiaramente l'emergere di un principio repubblicano, a seguito dell'esautoramento, poi divenuto completo, dei poteri di prerogativa, sottoposti al meccanismo della responsabilità. In Italia viceversa, la mancata piena affermazione del regime parlamentare e l'esercizio da parte del re di ef-

⁶³ Da questo punto di vista occorrerebbe peraltro accennare al diritto di resistenza al tiranno, il quale peraltro era sì teorizzato da secoli, ma costitutiva, si potrebbe dire con linguaggio moderno, un rimedio *extra ordinem*, se non proprio extra giuridico.

⁶⁴ Anche qua sia lecito rinvenire suggestioni per un volo pindarico alla V repubblica francese. Sulla responsabilità del capo dello stato nella V repubblica francese, cfr. CAVINO 2008.

⁶⁵ Cfr. ad es. MORTATI 1975, 389; con riferimento al tema della responsabilità, CAVINO 2008, 28 ss. In una nota decisione, la Corte Suprema Americana ha chiarito che «the common-law fiction that “[t]he king ... is not only incapable of doing wrong, but even of thinking wrong,” *ibid.*, was rejected at the birth of the Republic», *Jones v. Clinton*, in 520 U.S. 681 (1997), 697.

fettivi poteri, politicamente caratterizzati, si muove in un sistema di totale irresponsabilità del capo dello stato che non solo impedisce l'azionamento di meccanismi istituzionali, giuridici o politici, di sindacato delle decisioni regie, ma sanziona in vario modo anche la mera critica di tali azioni. È stato il progressivo affermarsi di una pressione sociale e poi politica basata sulla convinzione dell'inaccettabilità di poteri privi di controlli e limiti che ha condotto alla lenta e mai completa affermazione del regime parlamentare. D'altronde, tale pressione ha operato sul piano della storia e delle convenzioni (costituzionali) e delle prassi, sempre suscettibili di essere incrinare. Anche ben dopo il 1848 e probabilmente fino alla fine del regno d'Italia, il Sovrano, per volontà divina, non è mai del tutto scomparso. Forze sociali e politiche sempre più influenti sono state in grado di tenerlo a freno e avviare quel processo che avrebbe dovuto fare del re quel mero simbolo, quel magistrato di influenza di cui parlava il Bagehot⁶⁶ con riferimento al Regno Unito già alla fine dell'Ottocento, ma che mai è stato in Italia dove fino alla fine⁶⁷ è stato in grado di scattare al bisogno per far valere le sue prerogative sovrane mai del tutto scomparse.

È come se l'Italia si sia fermata a uno stadio intermedio del processo evolutivo nel quale un organo, destinato sì ad atrofizzarsi perché sostituito da altri, è stato però in grado di operare e attivarsi quando gli altri fossero malati o indeboliti. Si tratta di una parabola evolutiva ben nota, ma che di solito viene retrodatata alla concessione dello Statuto albertino o ai primi anni immediatamente successivi. Si è fatto notare, infatti, che la Sovranità non scompare immediatamente dalla storia istituzionale e costituzionale occidentale,

⁶⁶ BAGEHOT 1963.

⁶⁷ Si pensi in particolare agli eventi a cavallo del fatidico 25 luglio 1943 e alle vicende successive prima del Patto di Salerno.

ma si svuota progressivamente e lentamente, dall'esterno, a causa dell'emersione del diritto internazionale dopo Westfalia e, dall'interno, a seguito dell'affermarsi del diritto costituzionale – che costituisce la negazione di una situazione caratterizzata da assenza di limiti e di regole – e della democrazia, come “sovranità” popolare e cioè come divieto, per qualunque singolo o gruppo di persone, di appropriarsene⁶⁸. Ciò, peraltro, non avviene *per saltum*, ma si sviluppa attraverso processi graduali verso il predominio del diritto (internazionale e costituzionale) e attraverso l'estensione del suffragio. L'assenza di repentini mutamenti, anche laddove vi sono state grandi rivoluzioni⁶⁹, comporta che nelle fasi di transizione permangano residui di assolutismo, pronti a riaffiorare come un fiume carsico. Nello stato liberale, tali residui sono stati di solito ravvisati nel primato della legge e nell'onnipotenza del parlamento⁷⁰, ma questa ricostruzione, come s'è scritto, deve fare i conti, in Italia, con la mai compiuta affermazione dell'onnipotenza del parlamento e con i residui ampi spazi del re, mai ridottosi interamente a mero organo dello Stato, sullo stesso piano delle altre istituzioni costituzionali.

In definitiva, con riferimento all'evoluzione italiana della forma governo e della responsabilità regia, è possibile concordare con chi ha sostenuto che:

«[la] presunta instaurazione di un regime parlamentare per giunta “a primo ministro”, è un falso storico, inventato dalla dottrina costituzionalistica della seconda metà dell'800 al fine di esentare il re, in coerenza con l'art. 65 dello Sta-

⁶⁸ Cfr. FERRAJOLI 2007, 7 ss., 489 ss.

⁶⁹ Si pensi alla Francia e allo spostamento - che non fu una scomparsa - della Sovranità da un re ad un imperatore ad un'assemblea legislativa.

⁷⁰ Cfr. FERRAJOLI 2007, 488.

tuto, da ogni responsabilità politica, “coprendo” il suo ruolo con la figura del premier nel tentativo di renderlo un organo *super partes*, un potere neutro, custode dello Statuto e degli interessi generali dello stato e dell’unità patria»⁷¹.

4. *I limiti ai poteri e al ruolo del capo dello stato nel regno d’Italia*

Se il capo di stato nel regime statutario resta il titolare di poteri effettivi⁷², con spiccata caratterizzazione politica⁷³, non venendo forse mai del tutto a perdere quella caratterizzazione assoluta (*legibus solutus*) propria del precedente assetto istituzionale, ciò non significa certo che il re non abbia incontrato limiti e anzi che, proprio in virtù di quel processo cui si è fatto da ultimo riferimento, tali limiti siano divenuti sempre più forti. Se l’esame dei poteri del capo dello stato nel regime albertino è di qualche utilità per comprendere l’attuale assetto costituzionale, quello dei limiti dovrebbe servire, almeno si spera, a mettere in luce alcuni dati e percorsi istituzionali tuttora validi.

Il riconoscimento dell’esistenza di limiti potrebbe apparire in contraddizione con quanto finora argomentato con riferimento al ruolo del capo dello stato nel regime statutario, ma ciò risulterebbe corretto solo se si ragionasse attraverso modelli e ipotesi ricostruttive del tutto astratte rispetto alla realtà, cioè in base ad un approccio meramente deduttivo che partisse da principi generali non verificati. Laddove, viceversa, si tenesse conto dei dati empirici disponibili e della natura evolutiva del fenomeno giuridico e

⁷¹ VOLPE 2009, 88

⁷² Così ad esempio RACIOPPI e BRUNELLI 1909.

⁷³ Sul tema della neutralità, cfr. ad es. AMORTH 1951.

istituzionale – soprattutto in questa fase della storia italiana (e più in generale europea) destinata a realizzare nello scorcio di un secolo grandissimi mutamenti sociali e politici – allora si potrebbe forse accettare che l’assetto statutario, soprattutto nella sua lunga esistenza, è stato tutto tranne che ispirato ad un *esprit géométrique*. Quelle che si manifestano anche a livello costituzionale e istituzionale sono tendenze (in particolare, all’assolutismo, da un lato, e al costituzionalismo, all’altro), che hanno dietro di loro altrettante forze sociali e politiche in forte evoluzione e involuzione. È anche grazie alla (acquisita)⁷⁴ flessibilità dello Statuto del 1848 che il processo ha potuto evolvere verso modelli costituzionali e di governo più simili a quelli degli altri paesi liberaldemocratici, nonché grazie alla presenza di una serie di vincoli, appunto, che si sono andati rafforzando di pari passo con la borghesia liberale.

Parrebbe del tutto scontato far riferimento anzitutto a limite costituito dallo Statuto che il sovrano si (auto)impone come “Legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia” (Preambolo). In esso, è vero che il re riafferma, di propria “certa scienza”⁷⁵ e “Regia autorità”, la propria supremazia, ma al tempo stesso sembra porvi dei limiti⁷⁶. Che la dottrina e la classe dirigente abbia (sopra)valutato questo secondo profilo, mettendo in ombra il primo, non significa però che lo Statuto non abbia costituito un limite al potere in funzione della tutela individuale e dunque possa collocarsi nell’alveo del costituzionalismo⁷⁷. È piuttosto da notare che i limiti e dunque la supremazia dello Statuto, che

⁷⁴ Su cui ampiamente PACE 2002, in part. 15 ss.

⁷⁵ Sulla natura assolutistica di questa formula, cfr. CORTESE 1964, 81 ss.

⁷⁶ Sul tema degli autovincoli, cfr. ampiamente GOLDSMITH and LEVINSON 2009.

⁷⁷ Cfr. FIORAVANTI 2009.

con esso si vengono a creare, siano più di natura storico-politica che non giuridica, come invece accadde per la successiva Costituzione repubblicana⁷⁸. Nel 1848 si introduce lo spunto, un appiglio per affermare, nell'evoluzione del sistema, la sovranità (politica) della costituzione, almeno sul piano dell'ordinamento istituzionale dei poteri, anche se non in quello della tutela (giuridica) dei diritti. L'esistenza dello Statuto è, anche, servita a educare e ad abituare governanti e governati all'idea di limiti (anche se non giuridici, ma politici) al potere; è stata utile per diffondere e far penetrare nelle coscienze un'idea cui probabilmente l'opinione pubblica era poco avvezza, dopo secoli di assolutismo, o meglio verso cui si è avuto, magari molto entusiasmo, ma poca pratica dimestichezza. Il passaggio da un potere legittimato dalla tradizione – quello del Sovrano assoluto – a uno legittimato su base razionale – quello dello stato di diritto costituzionale, dove ogni sua manifestazione è fondata e limitata da regole e principi predeterminati – non può infatti ignorare la disposizione dei destinatari dello stesso sui quali tale passaggio in definitiva si va compiendo.

Il secondo ordine di limitazioni ai poteri e, più in generale, al ruolo della corona sembra costituito dalla forza che ha la ripetizione di determinati comportamenti in un sistema monarchico, dove la legittimazione di una delle due teste di arco del sistema è proprio la tradizione. I precedenti e le prassi istituzionali⁷⁹, anche non consolidate in vere e proprie consuetudini, hanno costituito, con tutta probabilità, un limite all'ampiezza e discrezionalità che altrimenti avrebbero potuto avere i poteri del re, così come risultanti dallo Statuto. Al di là dello specifico

⁷⁸ Cfr. FIORAVANTI 2009.

⁷⁹ Di recente sul ruolo della prassi nel ruolo e funzioni della presidenza della Repubblica, cfr. PELLIZZONE 2013.

richiamo statutario ad alcuni “usi” – quello, ad esempio, della lingua francese (art. 62); quelli a cui devono rifarsi, nella loro organizzazione interna, gli ordini cavallereschi nella gestione delle loro dotazioni (art. 78) –, i precedenti e la ripetizione di comportamenti da parte della corona e degli altri organi costituzionali nei rapporti con la prima hanno costituito, alla presenza di una carta breve e ambigua, i principali strumenti di evoluzione e stabilizzazione della forma di governo. Proprio questi elementi di manifestazione e limitazione del potere, condividendo la medesima natura (tradizionale appunto) con cui si legittima la corona, sono stati suscettibili di essere meglio accettati da parte di essa. Non a caso proprio su di essi si focalizza una delle principali opere dell’epoca, ricostruttive del sistema costituzionale italiano⁸⁰. E non a caso proprio su di essi si spiegano generalmente sia il passaggio dal modello costituzionale puro a quello parlamentare, sia la flessibilizzazione dello stesso Statuto. La valorizzazione di aspetti non strettamente giuridici nello studio di una forma di governo – come appunto i precedenti, le prassi e gli usi⁸¹ – non sembrerebbe spostare necessariamente l’analisi dal piano del diritto (costituzionale) a quello della scienza politica, come invece è stato recentemente sostenuto⁸², soprattutto in un sistema dove ancora una “Costituzione”, nel senso del costituzionalismo, è ancora in via di formazione. La connaturata fluidità e flessibilità del sistema rende indispensabile considerare anche questi fattori extragiuridici, anche perché, in una prospettiva di comparazione storica, la loro mancata considerazione impedirebbe forse di comprendere anche l’attuale assetto del “diritto” costituzionale.

⁸⁰ Cfr. MANCINI e GALEOTTI 1887

⁸¹ Su tali questioni di recente cfr. ad es. OLIVETTI 2007, 510; contra ad es. LUCIANI 2010, 538 ss.

⁸² Cfr. CHESSA 2010.

Un terzo ordine di fattori, limitativi dei poteri (statutariamente riconosciuti) al re, è rappresentato dalla coesistenza, all'interno del medesimo sistema, di altre istituzioni e forze politiche. L'importanza e il ruolo dei poteri intermedi (*pouvoirs intermédiaires*), anche se in parte ancora nell'ottica delle strutture di *ancien régime*, era stato da tempo evidenziato, ancor prima delle teorie istituzionalistiche novecentesche, proprio con riferimento ai sistemi costituzionali monarchici⁸³. Sono l'ambiguità nella formulazione testuale dello Statuto albertino⁸⁴ e la sua (acquisita)⁸⁵ flessibilità che rendono questo terzo fattore tanto importante. Il graduale affermarsi (mai divenuto pieno) del regime parlamentare sembra legato, da un lato, al lento rafforzamento del parlamento, avvenuto anche grazie al ruolo svolto dal ministero e, dall'altro, alla progressiva espansione della legge (e dunque dell'influenza del suo autore) come principale fonte di regolazione di settori sempre più ampi dell'ordinamento istituzionale. La perdita del controllo reale sul contenuto dei propri atti è una variabile dipendente dal consolidamento del ruolo del governo e, soprattutto, del pre-

⁸³ Cfr. MONTESQUIEU 1950, Livre II, ch. IV. Non pare superfluo evidenziare come i "corpi intermedi" – in vari modi e forme istituzionalizzati sia in antico regime (cfr. ad es. DE SIMONE 1980) che nella parabola ascendente del costituzionalismo (ROMANO 1917) – sembrano adesso mutare forma e destrutturarsi, assumendo natura privatistica congiunta a una grande capacità di influire su meccanismi e processi di governo. Non si tratta, però, di un ritorno a modelli di antico regime, durante il quale i "corpi intermedi" erano istituzionalmente parte dell'organizzazione pubblica. Per alcuni recenti casi di non scarso interesse si veda, ad esempio, ANNICCHINO 2011 e 2013; MACRÌ 2013.

⁸⁴ Sulla caratteristica genericità dei testi costituzionali in tema di forma di governo, vd. in generale GOLDSMITH and LEVINSON 2009.

⁸⁵ Su cui ampiamente PACE 2002, in part. 15 ss.

sidente del consiglio e dall'attrazione nella propria sfera di influenza del potere decisionale sostanziale di molte prerogative regie. Si pensi, in questo senso, alla prassi di mantenere in capo al presidente del consiglio molti portafogli importanti, come gli esteri o gli interni, con un conseguente irrobustimento del suo ruolo⁸⁶; o anche alla forte personalità di alcuni presidenti del consiglio⁸⁷ in grado, anche grazie al loro carisma e all'appoggio parlamentare, di far guadagnare forza istituzionale all'organo da loro ricoperto, a discapito del re⁸⁸; o ancora alla legislazione di emergenza e alle leggi sui pieni poteri al governo che, in molteplici occasioni fin dal 1848, hanno trasferito, temporaneamente, il fulcro del sistema sul ministero, esautorando non solo il parlamento, ma anche la stessa corona⁸⁹. E non si dica che il rafforzamento del parlamento e del ministero a discapito della corona costituisca proprio quanto voluto dallo Statuto: al di là, infatti, di qualsiasi altro argomento, lo Statuto, presenta i poteri del re forti, e nulla di preciso statuisce circa i rapporti tra parlamento e governo.

Dalla natura monocratica dell'organo "re" sono poi derivate un insieme di limitazioni in grado di contenere le decisioni regie e influenzarle in vario modo.

Originariamente, nel processo di formazione delle moderne organizzazioni statuali, fu proprio la necessità di curare sempre maggiori funzioni e poteri assunti dal sovrano che portò allo sviluppo di ripartizioni specializzate della corte affidate a funzionari a tempo pieno e il cui lavoro era

⁸⁶ Cfr. ad es. MARTUCCI 2008, 46 ss. e 59 ss.

⁸⁷ Si pensi, ad esempio, a Cavour, Depretis, Crispi e Giolitti.

⁸⁸ Cfr. ad es. MARTUCCI 2008, 59 ss. e 125 ss.

⁸⁹ Cfr. ad es. MARTUCCI 2008, 23 s. e 172 ss.; MARANINI 1968, 151 ss.; GHISALBERTI 2003, 40 e 90 ss.

vincolato a procedure precostituite⁹⁰. È da questi apparati che si sono sviluppati gli organi esecutivi che conosciamo oggi (ministri, segretari di stato, primi ministri e relativi apparati) e che nelle monarchie, costituzionali prima e parlamentari poi, sono andati a limitare e ad assorbire progressivamente i poteri regi. Senza volerla qualificare come legge di necessità, è certo però che un singolo individuo non sia empiricamente in grado di svolgere contemporaneamente molteplici attività. Egli, pertanto, quando si trovi tributario di molti poteri, come appunto risulta dallo Statuto albertino, necessita di uomini e apparati che possano svolgere tali compiti per lui o quantomeno ne facilitino l'assolvimento.

D'altronde, è proprio l'esistenza di questi uomini e apparati che va a limitare la discrezionalità del titolare del potere. Tralasciando i casi nei quali il titolare deleghi ad altri l'assolvimento di determinate funzioni, si faccia il caso più vicino ad un utilizzo diretto del potere da parte di un organo monocratico: quello nel quale l'apparato servente si limiti a fornire conoscenze e informazioni circa la fattispecie concreta da regolare, lasciando completa discrezionalità al titolare sull'*an*, il *quando* e il *quomodo*. Anche in questo caso, però, attraverso la selezione dei dati e delle informazioni rilevanti da comunicare al titolare dell'organo, l'apparato è in grado di condizionare, anche sensibilmente, l'esercizio del potere. A maggior ragione ciò accade quando l'apparato non si limiti ad un mero supporto informativo, ma partecipi, in vario modo, alla decisione sull'*an*, il *quando* o il *quomodo*. Proprio questo è il fenomeno cui si allude quando si sostiene che gli uffici che adiuvano la corona hanno costituito altrettanti limiti ai suoi poteri, così come, nel passato remoto dello stato assoluto, era accaduto con i ministri. È noto, infatti, che la burocrazia rappresenti una forma di

⁹⁰ Cfr. VAN CAENEGEM 2003, 94.

esercizio del potere la quale si organizza in base a procedimenti predeterminati e ruoli predefiniti con uno spiccato predominio di regole impersonali e astratte che vincolano l'operato degli attori⁹¹; una forma di esercizio del potere secondo un modello, dunque, ben diverso rispetto a quello di un soggetto *legibus solutus*.

La veste di limite e condizionamento ricoperta dalla burocrazia che ruota attorno a un organo monocratico – la real casa prima e il segretariato della presidenza poi – è stato da tempo studiato⁹², anche se poi scarsamente valorizzato⁹³. Con riferimento al regime albertino, quella che va comunemente sotto il nome di real casa, la quale subisce nei decenni profondi mutamenti⁹⁴, ha svolto un ruolo di primo piano nell'esercizio delle funzioni e dei poteri attribuiti alla corona se solo si considerano alcuni dati assai significativi: il *nomen* (“ministro”) che viene assunto dal principale funzionario della real casa; i continui dibattiti politici svolti a livello parlamentare tra il 1868 e la fine del secolo per tentare di sottoporre questo organo al controllo parlamentare; la progressiva ingerenza del governo nella sua nomina che conduce al famoso decreto 14/11/1901 n. 466, sulle attribuzioni del consiglio dei ministri, al quale si assegna la proposta di nomina, prima di procedere al conferimento dell'incarico⁹⁵; all'organico della real casa pari a quello di qualsiasi altro ministero. Se quest'ultimo dato, da un lato, sembra confermare il peso effettivo dei poteri del capo dello stato in Italia – soprattutto se comparato con i dati provenienti da paesi (come la Francia della Terza Repubblica) dove il capo

⁹¹ WEBER 1980, vol. I, 212 ss.

⁹² Cfr. ad es. COLOMBO 1999, parte II; OCCHIOCUPO 1973.

⁹³ Di recente però cfr. PELLIZZONE 2013, 81 ss.

⁹⁴ COLOMBO 1999, 103 ss.

⁹⁵ COLOMBO 1999, 103 ss.

di stato era invece ridotto quasi all'impotenza, come appunto dimostrato dal ridottissimo organico facente capo direttamente a lui⁹⁶ –, dall'altro, costituiva indice del condizionamento che esso doveva subire da una così ingente organizzazione burocratica. D'altronde, è soprattutto l'analisi di alcune vicende costituzionali che mette in luce il rilevante peso politico della burocrazia reale e, di conseguenza, la limitazione che essa è stata in grado di operare sui poteri e sulle funzioni regie⁹⁷.

Un'ulteriore serie di limiti, sempre connessi alla natura monocratica dell'organo capo dello stato, è rappresentata da quei fattori, ampiamente e ripetutamente richiamati dalla dottrina⁹⁸, ma mai approfonditi scientificamente. Si tratta della "personalità", della "psicologia", dell'"energia personale" della persona in carne e ossa che ricopre la carica di capo dello stato. Sostenere che questi profili non attengono al piano del diritto e dunque non debbano essere considerati in analisi di taglio giuridico, non convince. Non convince anzitutto perché proprio coloro che si occupano, sotto il profilo giuridico o storico istituzionale, del capo dello stato, sia in regime monarchico che repubblicano⁹⁹, richiamano ripetutamente e ampiamente i profili personali come dati necessari a inquadrare l'organo¹⁰⁰. In secondo luogo, tendenze sorte ormai da anni in ambito statunitense¹⁰¹ e di recente recepite

⁹⁶ Cfr. BARTHELEMY et DUEZ 1933, 628.

⁹⁷ COLOMBO 1999, 103 ss.; OCCHIOCUPO 1973, 38 ss.

⁹⁸ Cfr. ad es. MARTUCCI 2008, 41e 46, 128; UGO 1898-1900, 849; CHessa 2010, 114; SMEND 1988, 85 ss.; SCHUMPETER 1984, 273 ss.; OCCHIOCUPO 1973, 65, 68 ss. e 89.

⁹⁹ Per il periodo repubblicano si pensi ad es. a BALDASSARRE e MEZZANOTTE 1985.

¹⁰⁰ Cfr. anche ad es. PACE 1992, 192 s.

¹⁰¹ Da ultimo cfr. KLEIN e MITCHELL (eds.) 2010; per un approccio

anche in Italia¹⁰² si concentrano sull'esame scientifico dei processi mentali e personali di decisione e, soprattutto, sulle loro ricadute sul piano giuridico. Le analisi si incentrano sugli organi giurisdizionali e, in particolare, su quelli a composizione collegiale, ma il dibattito – certamente favorito dalla sensibilità anglosassone per il realismo giuridico e l'empirismo filosofico – è ben più ampio e vede scontrarsi coloro che ritengono di includere nello studio giuridico dei meccanismi di decisione solo le norme e coloro che sostengono la necessità di valutare le caratteristiche individuali del decisore e i meccanismi, cognitivi, alla base della sua attività. Senza ovviamente potersi addentrare in questo dibattito, è però certamente utile richiamare questi fattori – psicologici, personali, cognitivi che dir si voglia – nell'affrontare l'esame di un organo, soprattutto se a caratterizzazione monocratica. A tal proposito non è irrilevante richiamare la notazione già svolta circa molti dei precetti educativi elaborati nei regimi assoluti che si sono trasformati, con lo stato costituzionale, in caratteri immanenti e identificativi dell'istituzione in sé, destinati dunque a limitare, dentro tale veste, il capo dello stato. Senza dover ricorrere ad esempi troppo distanti nel tempo e probabilmente solo leggendari, come l'aneddoto di Giorgio I di Gran Bretagna che, non parlando inglese, contribuì all'evoluzione del sistema costituzionale verso un rafforzamento dell'autonomia del primo ministro e del gabinetto e, dunque, in definitiva del modello parlamentare¹⁰³, è ampiamente riconosciuto che le personalità di Umberto I e di Vittorio Emanuele III non poco hanno inciso sul complessivo funzionamento dell'apparato costituzionale albertino.

critico cfr. KAHAN, 2009.

¹⁰² BONA 2010; ma si vd. anche, sebbene con un taglio più letterario che accademico, CALAMANDREI 1935.

¹⁰³ Su cui cfr. GROTTANELLI DE' SANTI 1986.

Occorre infine prendere in esame quello che ha probabilmente costituito il principale limite ai poteri della corona e che ha contribuito in modo consistente al progressivo avvicinamento verso una forma di governo parlamentare, mai, però, come s'è ripetutamente scritto, completamente affermata nel regime albertino. Si fa in particolare riferimento alla dottrina giuridica la quale, più o meno consapevolmente, poco importa, ha compiuto ricostruzioni sistematiche nelle quali sono stati specialmente evidenziati i caratteri parlamentari del sistema a tutto discapito di quelli, spesso più consistenti, monarchico-costituzionali. Traendo argomenti da modelli teorici ricostruiti a tavolino o da distanti sistemi stranieri, come quello inglese o quello belga, la dottrina ha fortemente sostenuto la caratterizzazione parlamentare del sistema costituzionale italiano, attraverso l'elaborazione di un vero e proprio modello prescrittivo di forma di governo. Essa, pertanto, non solo ha agito sul piano teorico-ricostruttivo, evidenziando alcuni profili a discapito di altri, ma ha anche operato, più o meno consapevolmente, in senso prescrittivo, contribuendo, essa stessa, ad imprimere all'ordinamento la caratterizzazione parlamentare.

Del ruolo di primissimo piano svolto dalla dottrina non solo nel ricostruire l'assetto istituzionale esistente, ma anche nel plasmarlo secondo principi e regole non immediatamente ricavabili dai testi normativi, ne è prova, ad esempio, sia la flessibilizzazione dell'originaria rigidità statutaria¹⁰⁴ sia la retrodatazione del sistema parlamentare ai primissimi anni di funzionamento dello Statuto sia, appunto, ai fini che qui interessano, la riconfigurazione del re come potere neutrale, il quale “n'administre pas, ne gouverne pas, il règne”, essendo un mero “lettore dell'orologio parlamentare”. Il tema cui si

¹⁰⁴ Su cui PACE 2002, 15-16, il quale si esprime in termini di “congiura politico-culturale”.

allude non è solo quello della generica influenza dell'elaborazione scientifica sulla produzione del diritto positivo¹⁰⁵, quanto piuttosto quello del valore prescrittivo dei “figurini” delle forme di governo¹⁰⁶ i quali, nel passaggio dalle analisi comparatistiche alle pretese ricostruzioni descrittive di singoli sistemi, si trasformano spesso in “modelli di comportamento a forte valenza prescrittiva”¹⁰⁷. Non si tratta solo di un problema di interpretazione di testi, come quello statutario, assai scarni e certamente ambigui, i quali invogliano a un “eccesso di costruttivismo interpretativo” che presenta sempre il “rischio di sovrapporre modelli concettuali alle regole particolari” a causa di “non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori”¹⁰⁸. Né si tratta solo di quella tendenza insita nel profondo delle italiche genti, assai troppo poco aduse all'empirismo e sempre così sensibili alle astrazioni e alle concettualizzazioni.

Il fenomeno che qua sembrerebbe venire in luce – soprattutto se si tiene conto degli esiti dell'intero processo evolutivo del regime statutario, fino all'avvento del fascismo e anche successivamente, col temporaneo “ritorno” allo Statuto – pare quello della natura prescrittiva che la dottrina è riuscita a conquistare, quantomeno nella disciplina della forma di governo. Se si considerano le forti e chiare posizioni assunte dalla dottrina maggioritaria e il processo che le istituzioni statutarie hanno seguito fino alle soglie di un governo parlamentare vero e proprio, un osservatore che adottasse un punto di vista esterno al sistema, *à la* Hart, per intendersi, potrebbe essere biasimato di ingenuità e ignoranza se affermasse che in quel sistema la dottrina era (diventata,

¹⁰⁵ Su cui cfr. VON SAVIGNY 1886, 40, 68 ss. e 103 ss.

¹⁰⁶ GIANNINI 1950, XIII e XXI; DOGLIANI 1973, 214 ss.

¹⁰⁷ BIN 2006, 35.

¹⁰⁸ Così Corte cost., sent. n. 313 del 2003, par. 7.4, considerato in diritto.

almeno in un settore dell'ordinamento, quello costituzionale) una fonte del diritto. Forse, però, non sarebbe proprio fuori strada. Nell'evoluzione del sistema verso un governo parlamentare e una netta e progressiva riduzione del numero e dell'ampiezza dei poteri del re, è innegabile che la dottrina¹⁰⁹ abbia svolto il ruolo di principale promotore e artefice, riuscendo a superare la lettera dello Statuto e a modificare lentamente quell'opinione pubblica, indispensabile all'accettazione della nuova modalità, razionale, di legittimazione del potere. Alla dottrina giuridica si devono le ricostruzioni del sistema come parlamentare (reinterprestando l'art. 67, primo periodo, secondo cui "i Ministri sono responsabili" nel senso che "i Ministri sono responsabili [politicamente e giuridicamente] di fronte al Parlamento"); la riconfigurazione della controfirma ministeriale (art. 67, secondo periodo), da atto con funzione meramente dichiarativa e di registrazione della volontà regia ad atto, prima, complesso ineguale nel quale il ministero era il cooperatore principale¹¹⁰ e, poi, ad atto solo formalmente reale e sostanzialmente governativo, in quanto rientrante nelle competenze esclusive del governo a fronte di un capo di stato cui resta solo la nuda titolarità, meramente formale, della funzione esecutiva¹¹¹; e, infine, la costruzione del capo di stato come organo imparziale, neutro e garante o, tutt'al più, moderatore.

Qualificare la dottrina come vera e propria fonte del diritto costituzionale (nell'accezione dunque di "fonte autoritativa del diritto") o come mero fattore condizionante il sistema istituzionale su di un piano meramente fattuale (nell'ac-

¹⁰⁹ Dottrina assecondata, appoggiata e spesso unita a doppio filo con la classe dirigente politica: si vd. per tutti CAVOUR 1848.

¹¹⁰ Cfr. DONATI 1903, 11 s.

¹¹¹ Cfr. CRISAFULLI 1958, 162 ss.

cezione, dunque, di mera “fonte storica del diritto”¹¹², risulta forse poco utile in un ordinamento che non conosce un controllo di costituzionalità e nel quale neppure le violazioni dello Statuto sono sindacabili da un’ autorità; dove insomma ancora manca l’ idea stessa di superiorità giuridica della costituzione¹¹³. Sicuramente utile, al fine di una ricostruzione completa di quel sistema, parrebbe invece individuare nella dottrina un limite e una fonte di condizionamento del sistema costituzionale e in particolare dei poteri e del ruolo del re. A queste notazioni non sembrerebbe potersi contestare di confondere il diritto (costituzionale) con il piano meramente fattuale delle prassi e delle forze politiche, scambiando un dato politico, con una regola giuridica¹¹⁴. Al di là di qualsiasi altra valutazione generale circa la rilevanza di prassi, regolarità, convenzioni, regole di correttezza, interpretazioni giurisprudenziali e dottrinarie nella creazione, complessiva, del sistema costituzionale e, in particolare, della forma di governo¹¹⁵, pare decisiva la considerazione relativa allo stadio in cui si trova il diritto costituzionale in questa fase storica che non vede ancora compiutamente affermata la natura (pienamente giuridica, appunto) della costituzione, la quale si situa a livello normativo, ma non ancora su quello giuridico-garantista che conosciamo oggi¹¹⁶. Le ricostruzioni dottrinarie non sembrano aver semplicemente condizionato

¹¹² Su tali espressioni cfr. CHIARLONI 1993. Vd. anche GIANNANTONIO 1991; MONATERI 1986; SACCO 1990.

¹¹³ Cfr. FIORAVANTI 2009.

¹¹⁴ Sul punto, con riferimento agli Stati Uniti d’ America, vd. ad es. l’ ampia ricostruzione di GRIFFIN 2003.

¹¹⁵ Su cui ad es. cfr. PALADIN 1969, 678 ss.; sul punto di recente ad es. CAMERLENGO 2007, 97 ss.

¹¹⁶ Cfr. FIORAVANTI 2009.

l'applicazione del diritto¹¹⁷ costituzionale, ma attraverso la ricostruzione concettuale e l'utilizzo di astratti modelli di diritto comparato¹¹⁸ hanno contribuito in modo essenziale al progressivo affermarsi di una determinata forma di governo, originariamente non prevista dal testo costituzionale, e hanno costituito altrettanti limiti all'esplicazione degli altrimenti ampi ed effettivi poteri sovrani.

La proposta che si avanza sembra trovare conferma nella tesi principalmente utilizzata per sostenere il passaggio dal governo monarchico costituzionale a quello parlamentare, vale a dire l'apparire di una consuetudine costituzionale. Indipendentemente dalla fondatezza di tale assunto, è assai significativo il riferimento a questa fonte del diritto, fortemente contrastata dal positivismo giuridico e dalla codificazione, tanto da relegarla al significato di meri "usi" (art. 8, preleggi), la quale però pare rappresentare uno dei principali strumenti attraverso cui la dottrina è in grado di concorrere concretamente e attivamente alla produzione del diritto¹¹⁹.

5. La lenta scomparsa del Sovrano: dal regime liberale alla diarchia fascista

Se, da un lato, il ventennio fascista sembra porsi per molti versi in continuità con l'esperienza costituzionale liberale finora esaminata, almeno per quanto riguarda il capo dello stato, dall'altro, questo tragico stadio della nostra storia patria pare evidenziare l'avvio di un lento percorso destinato a trasformare definitivamente questa istituzione.

¹¹⁷ Cfr. SACCO 1991, 215.

¹¹⁸ I c.d. "formanti" nell'accezione di SACCO 1992, 43 ss.

¹¹⁹ Cfr. da ultimo GALLO 2011, 24 ss.

La data dalla quale avviare l'analisi di questa fase costituzionale non può che essere quella dell'ascesa di Mussolini al ministero. All'alba del 28 ottobre 1922, dinanzi alla "situazione insurrezionale iniziata nella notte" (così verbale consiglio ministri del 28/10/1922, ore 5.00) con la ormai sicura minaccia della marcia dei fascisti su Roma, il consiglio dei ministri – su proposta del ministro degli interni, cui ha pienamente aderito il presidente del consiglio Facta – propone all'unanimità di deliberare lo stato d'assedio e il conseguente utilizzo dell'esercito. Al consiglio dei ministri partecipa attivamente un funzionario del re (l'aiutante di campo gen. Cittadini) e senza dimenticare che il ministro della guerra (Marcello Soleri) è, anch'esso, uomo voluto dal re e a esso vicino. Nei giorni precedenti, il re, ovviamente lontano dai riflettori, ha intrattenuto molteplici contatti con politici e organi di governo per individuare la migliore strada da percorrere per affrontare la crisi che si va profilando. Il re, in modo del tutto impreveduto, rifiuta di firmare il decreto per la dichiarazione dello stato d'assedio – decreto peraltro già predisposto e divulgato tra le prefetture e alle agenzie di stampa – e accetta le dimissioni che Facta di conseguenza gli rassegna. Di lì a pochi giorni, dopo un infruttuoso esperimento di Salandra, Vittorio Emanuele III affida a Mussolini, esponente di una corrente assolutamente minoritaria in parlamento, l'incarico di formare un governo. Nella sua prima composizione questo ministero presenta due militari voluti dalla stessa corona: alla marina, Thaon di Revel, e alla guerra, Diaz. Infine, ultimo dato storico-costituzionale degno di nota, il governo Mussolini si reca alla Camera per ottenere la fiducia iniziale, ma nel discorso del 16 novembre, il presidente del consiglio ricorda che la vera fonte del suo potere risiede nella fiducia del re. Egli ribadisce il concetto l'indomani quando – interrompendo il discorso di De Gasperi alla Camera nel quale si fornisce la giustificazione dell'appoggio dei popolari al governo, sostenendosi, tra

l'altro, che la "parlamentarizzazione" del fascismo è l'unica strada costituzionalmente accettabile non essendo pensabile "ritornare ai Governi paterni e illuminati, riducendo il Parlamento ad una funzione meramente consultiva" – Mussolini afferma che tale funzione "meramente consultiva" risulterebbe già di per sé una gran funzione, riaffermando così, in modo sarcastico, l'origine, prevalentemente regia, della fiducia al suo governo.

Questi notissimi eventi sono stati variamente interpretati, anche se gran parte della dottrina successiva al crollo del regime vi ha ravvisato la violazione di una pluralità di regole costituzionali consuetudinarie e, in definitiva, un vero e proprio "colpo di stato"¹²⁰. In verità, tale ricostruzione sembra costituire una petizione di principio, la quale parte dall'assunto, del tutto discutibile, che nell'Italia del 1922 si fosse definitivamente instaurato, in forma consuetudinaria, un governo parlamentare nel quale il re era sostanzialmente privo di poteri, completamente transitati nell'area di influenza governativa. In verità, sembrerebbe di poter sostenere che in quest'epoca il capo di stato è ancora un'istituzione forte e in grado di esercitare quelle prerogative che la Carta gli riconosce: in forza degli artt. 5, 6, 65 e 67, Statuto albertino, il re può rifiutarsi di aderire a proposte del governo (con la chiara conseguente qualificazione monofunzionale dell'istituto della controfirma); può spingere alle dimissioni un "suo" ministro; può nominare primo ministro qualcuno anche se fuori da una maggioranza parlamentare precostituita; partecipa, attraverso suoi funzionari, alle riunioni del consiglio dei ministri; ha una prerogativa di nomina sui ministeri della guerra e della marina; partecipa attivamente, anche se fuori dai riflettori e in modo riservato, all'elaborazione della politica del paese attraverso molteplici e costanti

¹²⁰ Denominato "monarchico-fascista": cfr. ad es. BARILE 1995, 84.

contatti informali con esponenti politici e istituzioni. Un capo di stato dunque per nulla mero notaio garante del funzionamento istituzionale, ma in grado di passare da sovrano in mera potenza a Sovrano effettivo se le circostanze lo richiedono. Che quanto accade a cavallo tra l'ottobre e il novembre 1922 non costituisce probabilmente un colpo di stato, ma si inserisce in una progressiva evoluzione del sistema costituzionale italiano già in atto da diversi lustri, è anche confermato dalla stessa reazione delle forze politiche dinanzi al nuovo governo Mussolini il quale, nel tentativo della maggioranza dei partiti di "parlamentarizzarne" il fascismo, riceve alla camera 306 voti favorevoli contro 116 contrari.

Con il progressivo affermarsi del fascismo e delle sue istituzioni, però, il re perde molte delle sue prerogative e il suo ruolo viene effettivamente indebolito. Ciò che non era riuscita interamente a realizzare la borghesia e la sua camera rappresentativa a cavallo tra Otto e Novecento, sembra riuscire a farlo il regime autoritario di Mussolini: trasformare il Sovrano in un partecipe osservatore dei meccanismi istituzionali, pronto, però, come si dirà, a riprendere le sue prerogative statutarie, quando le circostanze lo consentissero.

Le limitazioni al ruolo e ai poteri del capo dello stato che il fascismo riesce a introdurre nel sistema o che si manifestano comunque al suo interno durante il ventennio attengono principalmente al piano della normativa, a quello delle relazioni con le altre istituzioni e a quello dell'apparato burocratico.

In primo luogo, sotto il regime fascista vengono introdotte una moltitudine di previsioni normative che vanno a giuridicizzare relazioni interorganiche prima governate da prassi e convenzioni, integrando e limitando le prerogative della corona risultanti dallo Statuto. Tali norme sono state ampiamente esaminate dalla dottrina costituzionalistica e dagli storici, ma principalmente nel loro significato di con-

tenimento e progressivo esautoramento dei poteri e del ruolo del parlamento. Esse, però, allo stesso tempo, hanno prodotto una graduale e incisiva riduzione dei privilegi e della funzione del capo dello stato¹²¹, che non è immediatamente percepibile dalla lettura delle singole disposizioni, le quali, anzi, soprattutto nei primi anni del regime, sembrano andare a riespandere la figura del re. La razionalizzazione della forma di governo che viene così realizzata, risulta tesa alla stabilizzazione e al rafforzamento dell'esecutivo e, in particolare, del suo vertice, ma ormai al di fuori del modello parlamentare o di quanto di esso realizzatosi nell'Italia liberale.

Con la legge 24/12/1925, n. 2263, si operano una serie di innovazioni di grandissimo rilievo. L'art. 1, I co., riconosce al re il potere esecutivo da esercitarsi però tramite il "suo" governo. Con l'art. 2, I co., si prevede che il re nomini e revochi il governo, verso il quale quest'ultimo è responsabile. Viene così meno la necessità della fiducia parlamentare. I ministri, però, sono nominati (e revocati) dal re, ma solo sulla base di una specifica proposta del capo del governo (art. 2, III co.). Solo apparentemente questa disciplina aumenta i poteri del re; essa, in verità, li restringe grandemente. Diversamente da quanto stabilito dallo Statuto (artt. 5, 65 e 67), infatti, il potere esecutivo è, da questa legge, riconosciuto al re solo in modo formale, mentre il suo esercizio effettivo viene riservato al governo (art. 1, l.n. 2263); molti dei suoi atti più importanti sono vincolati alle proposte del governo o del suo vertice (artt. 2 e 4, l. 2263); si esclude che il re, come avvenuto fino al recente passato, possa presiedere il consiglio dei ministri, ormai alle dipendenze del suo capo (art. 3, ultimo periodo, l. 2263). È soprattutto il principale potere che sembrava riservato alla corona, quello di nominare e revocare il primo ministro, che in verità viene

¹²¹ Cfr. ad es. LABRIOLA 1995, 232 ss.

azzerato: tenuto conto dell'appoggio al primo ministro delle "forze economiche, politiche e morali" che lo hanno portato al governo e mancando viceversa l'appoggio della fiducia parlamentare, la scelta della corona diviene del tutto priva di discrezionalità e vincolata proprio a quelle forze, peraltro difficilmente sondabili, a differenza di quelle istituzionalizzate in parlamento¹²².

Limiti al potere di nomina e revoca del primo ministro vengono, poi, formalizzati con la successiva legge 9/12/1928, n. 2693, la quale istituzionalizza il gran consiglio del fascismo e gli attribuisce la competenza a formulare la proposta per la nomina degli eventuali successivi capi del governo (art. 13, I co.). Questa stessa legge, inoltre, va a indebolire ulteriormente le attribuzioni della corona: vincola alla proposta del capo del governo la nomina dei membri del gran consiglio (art. 6); gli sottrae la nomina di alcuni membri, riconosciuta direttamente al capo del governo (art. 7). Sulla base dell'art. 12, infine, il parere del gran consiglio diviene obbligatorio per l'adozione di atti di fondamentale importanza circa il ruolo e i poteri del re (successione al trono, prerogative e attribuzioni della corona; trattati internazionali). Con quest'ultima disposizione si riconosce formalmente l'ingerenza delle istituzioni fasciste sul "potere federativo", andandosi ad erodere quell'ambito di competenza che per lungo tempo era stato fortemente e direttamente influenzato dalla corona.

Con riferimento a questo "potere federativo", occorre rilevare che, sebbene sia già stata disposta una "delega" di poteri dal re al capo del governo – come tale sempre revocabile¹²³ –, quello che interessa realmente conseguire è san-

¹²² Così Intervento del senatore Mosca al Senato il 19/12/1925, ora in MOSCA 2003, 359 ss., in part. 362.

¹²³ MARTUCCI 2008, 241.

cire il passaggio dei poteri militari a favore del primo ministro, operazione che, non a caso, fa emergere uno dei momenti di tensione più forti tra Mussolini e il re. Ciò si verifica a seguito della l. 2/4/1938, n. 240, con cui si istituisce il grado di primo maresciallo dell'impero (art. 1), attribuendolo contestualmente al re e al capo del governo. Questa operazione, apparentemente solo di etichetta, vuole codificare formalmente il ruolo di capo dell'esercito che Mussolini da lungo tempo cerca di conseguire¹²⁴, senza peraltro che mai vi sia compiutamente riuscito, neppure dopo l'entrata in guerra¹²⁵, denotando ciò quanto ancora il monarca sia in grado di influire sul sistema costituzionale.

Ulteriori limitazioni normative alle prerogative del capo dello stato sono introdotte con la legge 19/1/1939, n. 129, con cui si sopprime la camera dei deputati e si istituisce quella dei fasci e delle corporazioni. Con riferimento a questo nuovo organo, infatti, il re è privato di molti dei poteri che lo Statuto gli attribuisce in relazione alla precedente camera rappresentativa: in particolare, l'art. 10 vincola alla proposta del capo del governo l'apertura e la chiusura delle legislature del senato e della camera dei fasci; la loro convocazione, poi, è interamente rimessa nelle mani del primo ministro; viene, infine, istituzionalizzato il discorso della corona il quale, però, alla luce del complessivo assetto venutosi a formare e delle testimonianze storiche che si hanno, è interamente riconducibile al capo del governo e al suo programma. Se non si fosse ormai a tutti gli effetti in un regime autoritario (forse totalitario), si sarebbe potuto ricavare, quel ruolo simbolico e di mero notaio svolto dal re nelle monarchie parlamentari e su cui tanto la dottrina liberale aveva insistito.

¹²⁴ Cfr. l. 8/6/1925, n. 866, sulla creazione del Capo di Stato Maggiore: cfr. PALADIN 1967, 893.

¹²⁵ Sul punto cfr. MANCINI 2005, 189 ss.

In secondo luogo, il ruolo del capo dello stato viene limitato in conseguenza dei nuovi assetti istituzionali e, in particolare, dell'enorme rafforzamento del governo e, al suo interno, del presidente del consiglio, ormai ridenominato "primo ministro" e "capo del governo"¹²⁶. L'ambiguità (e l'acquisita flessibilità)¹²⁷ dello Statuto albertino – soprattutto con riferimento alla posizione della corona e ai suoi rapporti con parlamento e governo – aveva permesso un graduale rafforzamento di queste ultime due istituzioni a cavallo tra l'Ottocento e il Novecento. Le riforme costituzionali fasciste e le prassi instaurate in questo periodo affievoliscono ulteriormente il ruolo del capo dello stato. Ciò avviene anzitutto in conseguenza di formali modifiche normative: si pensi tra tutte alla citata legge n. 2263/1925, con la quale, come s'è scritto, è formalmente attribuita al capo del governo la (proposta per la) nomina e la revoca dei ministri, affidando la loro direzione al primo al quale spetta presiedere il consiglio dei ministri (e non più al re) e verso il quale può essere fatta valere la loro responsabilità; ma si pensi pure alle norme con le quali la controfirma degli atti del consiglio dei ministri viene attribuita al solo capo del governo (r.d. n. 1256/1931) oppure a quelle che assegnano all'esclusiva competenza di quest'ultimo l'emanazione di importanti atti statali, nella forma appunto di decreti del capo del governo, prima, e del duce, poi¹²⁸.

¹²⁶ Cfr. art. 1, legge 24 dicembre 1925, n. 2263.

¹²⁷ Su cui ampiamente PACE 2002, in part. 15 ss.

¹²⁸ Cfr., ad es., art. 4, II co., secondo periodo, l.n. 2263/1925; art. 92, r.d. 1/7/1926, n. 1130; art. 7, l. 9/12/1928, n. 2693; artt. 4, 6 e 13, l. 20/3/1930, n. 206; art. 90, TU Corte conti 1934; artt. 12, 25 e 32, r.d.l. 25/6/1937, n. 1114; artt. 14, 27, 40, 57, 67, 105, dell'importante r.d.l. 17/7/1937, n. 1400, di riforma del credito; art. 3, l. 5/1/1939, n. 10; art. 5, l. 19/1/1939, n. 129, di istituzione della camera dei fasci e delle corporazioni; art. 26, III co., r.d. 21/4/1942, n. 444; ecc.

Il rafforzamento del capo del governo a discapito del re avviene poi in via di prassi istituzionali, come, ad esempio, quella che porta a concentrare sul capo del governo molteplici incarichi ministeriali (attraverso l'istituto dell'*interim*) tra quelli più importanti (Interni, Guerra, Marina, Lavori Pubblici, Affari esteri, Aeronautica, Corporazioni, Colonie, Africa italiana). D'altronde, l'indebolimento maggiore della corona a tutto vantaggio del governo e del suo capo si realizza sul piano della legittimazione di queste istituzioni.

Da un primo punto di vista, giuridico, la corona trae la sua legittimità dallo Statuto albertino, a tal punto da far ritenere che la sopravvivenza dell'una sia legata a doppio filo con il perdurare dell'altro, come peraltro i fatti successivi alla caduta del fascismo dimostreranno. Durante il fascismo, lo Statuto viene sottoposto a fortissime tensioni sia sul piano della sua perdurante capacità di integrazione e di unificazione dell'opinione pubblica sia sul piano della sua stessa validità formale. Già prima dell'avvento del fascismo, si erano avviati progetti di riforma del testo dello Statuto¹²⁹ che si moltiplicano durante tutto il ventennio¹³⁰. Accanto a questi progetti, tesi ad intervenire sulla costituzione con modifiche formali, durante il fascismo, si hanno numerose riforme costituzionali che si pongono a lato del testo statutario, rimasto formalmente immutato. Oltre a quelle con cui si muta la forma di stato – indebolendo, prima, e abolendo, poi, con l'avvallo del re, le libertà civili e politiche¹³¹ – ve

¹²⁹ Famoso è quello voluto da Giolitti a seguito della prima guerra mondiale: LABRIOLA 2002, 105 ss.

¹³⁰ COLOMBO 2010, 32 ss.

¹³¹ Cfr. ad es. TT.UU. polizia nn. 1848/1926 e 733/1931; l. 31/1/1926, n. 108, sulla cittadinanza; l. 25/11/1926, n. 2008 sul Tribunale speciale per la sicurezza dello Stato; i codici penale e di procedura penale; le leggi razziali; ecc.

ne sono altre incidenti sull'organizzazione dei poteri. Tutte queste riforme, per la loro ampiezza e incisività, sembrano addirittura manifestare la comparsa di un vero e proprio potere costituente¹³², sancendone anche forme e modi di esplicazione¹³³, venendosi così ad abbandonare la tradizionale diffidenza, che era stata soprattutto della corona, verso questo potere. Ciò produce un chiaro e netto indebolimento della capacità di integrazione e di unificazione svolta nei decenni precedenti dalla carta del 1848: indebolimento che ha ricadute sulla tenuta della stessa corona, legata a doppio filo con lo Statuto.

Da un secondo punto di vista, socio-politico, si manifestano grandi mutamenti con riferimento ai fattori che per secoli avevano legittimato i poteri della corona e, cioè, il carisma e la tradizione-sacralità. Per un verso, infatti, questi ultimi perdono progressivamente la loro capacità di legittimare il potere di istituzioni e ordinamenti per il mutare e il progredire delle società, con il conseguente graduale affermarsi della razionalità come principale fattore di legittimazione del potere negli stati moderni¹³⁴. La diffusione dell'educazione tra la popolazione, l'affermarsi dello stato di diritto, l'ingrandirsi degli apparati burocratici diretti a soddisfare sempre nuove funzioni, la burocratizzazione della stessa corona e la scissione tra persona del re e istituzione, il ruolo sempre più incisivo dei partiti, ecc. costituiscono altrettanti elementi di legittimazione razionale del potere a discapito dei recessivi fattori carismatici e sacrali. Per altro verso, poi, questi ultimi fattori di legittimazione dell'istituzione monarchica, vengono sfruttati a tutto vantaggio del

¹³² Si pensi in particolare alla l. n. 2263/1925.

¹³³ Cfr. art. 12, l.n. 2693/1928, e art. 15, l.n. 129/1939, sulle leggi in materia costituzionale.

¹³⁴ Sui fattori di legittimazione del potere, cfr. per tutti WEBER 1980, voll. I e IV.

fascismo e del suo capo, così essiccando progressivamente la principale fonte del potere della corona. Quanto al carisma e allo sfruttamento di questo fattore da parte di Mussolini, c'è poco da aggiungere agli ampi studi sul tema; molto più interessante è forse la considerazione dei fattori sacrali e tradizionali che, soprattutto a partire dagli anni '30, sono sempre più adoperati per creare una "mistica fascista" e, non potendo attribuire giuridicamente al capo del governo una posizione superiore a quella del re – a meno ovviamente di eliminare la monarchia –, si arriva a divinizzare Mussolini¹³⁵. Sebbene questa tendenza non è mai giunta agli eccessi e ai parossismi nazisti, è innegabile che proprio attraverso questi fattori extra-legali – assolutamente centrali per comprendere appieno la peculiare forma di governo di questo periodo e le sue dinamiche istituzionali¹³⁶ – si riesce a rafforzare ulteriormente il potere del capo del governo, a tutto discapito di quello dello stato. Da questo punto di vista, cioè anche sul piano del protocollo, del cerimoniale, dell'ordine delle precedenze – materie apparentemente relegate al di fuori del diritto costituzionale e studiate nell'ambito delle regole di "correttezza" – si gioca un'importante partita nel sistema istituzionale fascista diretta a rafforzare nel complesso il ruolo del capo dell'esecutivo a discapito di quello dello stato in quella forma di governo¹³⁷. In verità, anche negando valore giuridico alle regole di "correttezza costituzionale" esse, come è stato acutamente rilevato¹³⁸, fanno parte integrante del "sistema costituzionale", cioè di tutti quei fattori che, nella loro organicità,

¹³⁵ Cfr. COLOMBO 2010, 65.

¹³⁶ Cfr. COLOMBO 2010, capp. V e VI.

¹³⁷ Cfr. ad es., artt. 5, 7 e 9, l.n. 2263/1925, sull'ordine delle precedenze; sulle attribuzioni del capo del governo in materia onorifica; sul divieto di critica verso il capo del governo.

¹³⁸ CAMERLENGO 2009.

concorrono a disciplinare la “materia costituzionale”¹³⁹ e che sono in grado di condizionare, nel loro concreto operare, i rapporti tra le diverse istituzioni, al di là delle previsioni normative, spesso in questo settore ambigue e *open-texture*.

In terzo luogo, tra gli elementi in grado di limitare i poteri del sovrano in conseguenza della sua natura di organo monocratico, la burocrazia costituisce un ulteriore terreno di scontro nel tentativo delle istituzioni fasciste di contenere ulteriormente la corona. In particolare, nell’Italia liberale si era ripetutamente tentato di attrarre nell’area di influenza governativa e parlamentare l’amministrazione della real casa e la gestione della lista civile, riuscendo a ricondurre al consiglio dei ministri la nomina dei principali funzionari della corona¹⁴⁰, pur conservandosi una fortissima influenza del re su di essi. Il fascismo, in verità, non riesce per vie costituzionali a completare questa opera di sottoposizione della real casa alla volontà del governo, ma rafforza la sua influenza su di essa per vie traverse e cioè tramite il controllo della polizia politica (l’Ovra) sulla corte e sui burocrati regi nonché tramite il tentativo di far iscrivere detto personale al partito fascista.

Per canto suo, la dottrina, pur assai incerta nell’esatta qualificazione del sistema risultante dalle riforme fasciste, continua a svolgere una funzione di contenimento della corona¹⁴¹, anche quando teorizza un ritorno al modello statutario originario¹⁴². Coloro che, infatti, ritengono che le leggi fascistissime abbiano rivitalizzato il ruolo del re, sostengono del pari che quest’ultimo non abbia mutato la sua tradizio-

¹³⁹ Su cui ampiamente GROTANELLI DE’ SANTI 2006, cap. II.

¹⁴⁰ Cfr. r.d. 14/11/1901, n. 466.

¹⁴¹ Sul ruolo della dottrina come fattore di condizionamento della forma di governo in periodo liberale, vedi *supra*, par. 4.

¹⁴² Cfr. ad es. RANELLETTI 1929, 195.

nale natura di potere neutro e moderatore, riaffermandosi così un modello teorico-ricostruttivo – quello del potere neutro – che, in verità, rappresentava un formidabile strumento prescrittivo.

In definitiva, a una prima lettura approssimativa dei dati sin qua richiamati, si potrebbe credere che il re, con il fascismo, abbia perso le sue attribuzioni effettive di Sovrano e la monarchia sembra forse compiere quel passaggio – che gli studiosi avevano generalmente datato al periodo liberale¹⁴³ – da forma di stato a mera forma di governo. Non a caso, pur nell'incertezza che regna sul punto, la qualificazione maggiormente convincente della forma di governo fascista sembra quella di una "diarchia"¹⁴⁴ o, anche, di un "governo monarchico fascista"¹⁴⁵. D'altronde, questa prima impressione è probabilmente fuorviante e, per rendersene conto, si potrebbe anzitutto soffermarsi proprio su queste qualificazioni della forma di governo dalle quali emerge che il monarca, nonostante le limitazioni e i freni posti durante il fascismo, conserva un ruolo importante – probabilmente più in potenza che in atto – in grado però di riespandersi quando le circostanze lo consentano e come in effetti poi è avvenuto. È allora probabile che, al di là della prima impressione che si potrebbe ricavare, il Sovrano sia rimasto, anche se solo potenzialmente, tale, destinato a competere con un altro soggetto il quale, sul piano giuridico e anche su quello della legittimazione sostanziale dei suoi poteri, cerca incessantemente di sottometterlo, senza mai riuscirvi completamente.

Pare allora utile a questo punto esaminare sotto quali profili il re mantiene, almeno in potenza, un ruolo tutt'altro che di mero simbolo e puramente notarile. Certo, durante il

¹⁴³ Cfr. ad es. SCHMITT 1984, 383.

¹⁴⁴ PALADIN 1967, 894 ss.

¹⁴⁵ MENOTTI DE FRANCESCO 1940, 491

fascismo sono più evidenti le limitazioni ad esso apposte – e per questo che da esse si è avviata questa analisi –, ma è indubbio, come è in grado di chiarire l’evoluzione istituzionale immediatamente successiva, che il re conserva una sua effettiva sfera di influenza.

Anzitutto sul piano normativo, al re è riconosciuto un formidabile potere, quello di nominare e di revocare il capo governo, senza più il condizionamento del parlamento¹⁴⁶ né quello del primo ministro uscente, spettando al successore la controfirma dell’atto di revoca¹⁴⁷. Il capo del governo non necessita più della fiducia del parlamento – destinato di lì a poco a scomparire –, ma deve necessariamente godere di quella del re, libero, giuridicamente, di darla o revocarla. Neppure la successiva legge sul gran consiglio del fascismo – tra le cui attribuzioni figura quella di formare e tenere aggiornata la lista dei nomi dei possibili successori del capo del governo in caso di vacanza¹⁴⁸ – viene in effetti a porre un vincolo giuridico effettivo al re, per la semplice ragione che tale lista non è stata mai predisposta, restando di conseguenza libero, di fatto, il potere di nomina del re. Proprio in occasione del dibattito al senato sull’approvazione di questa legge, Alfredo Rocco, uno dei principali ideatori giuridici del regime, esprime parole profetiche – probabilmente allora poco convinte e dettate dalla volontà di mantenere un’apparenza monarchica al regime autoritario incipiente – riconoscendo che, nell’esercizio del potere di nomina e di revoca, il re “ha libera scelta perché la valutazione che egli fa delle forze esistenti nel paese è insindacabile giuridicamente”¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Cfr. art. 2, I co., l.n. 2263/1925; CARETTI 1979, 39.

¹⁴⁷ Cfr. art. 2, II co., l.n. 2263/1925.

¹⁴⁸ Cfr. art. 13, I co., l.n. 2693/1928.

¹⁴⁹ Senato del Regno, Atti parlamentari, Discussioni, XXVII Legislatura, seduta 19/12/1925, p. 4377.

Ed è proprio il tema dell'insindacabilità che costituisce il secondo elemento in grado di garantire un'effettiva autonomia della corona. L'indebolimento del parlamento, prima, e la sua scomparsa, poi, assieme alla scomparsa del rapporto di fiducia tra questo e il governo a partire dalla l.n. 2263, produce, infatti, conseguenze anche sull'invioabilità del re, venendo di fatto a rafforzarla. Durante il regime liberale, infatti, la c.d. "copertura ministeriale" realizzata attraverso l'istituto della controfirma degli atti regi aveva operato in due direzioni: principalmente era lo strumento con cui si garantiva l'irresponsabilità del re, "sacro e inviolabile", attribuendola ai suoi ministri, sindacabili in parlamento quanto al loro comportamento di cooperazione alla formazione dell'atto; ma essa operava anche in senso inverso, in quanto assicurava, entro certi limiti, l'irresponsabilità del governo stesso, poiché il parlamento mai avrebbe potuto sindacare nel merito l'atto in sé (ciò sarebbe equivalso, infatti, a mettere in discussione il re), ma solamente, appunto, l'assenso del governo alla sua formazione¹⁵⁰. La possibilità di sindacare la cooperazione del governo alla formazione dell'atto rendeva, però, possibile, entro certi limiti (quelli appunto di una critica indiretta), una censura alle stesse azioni della corona. Con il fascismo, allora, venendo meno il rapporto di fiducia e la possibilità per il parlamento di censurare il governo, si va a rafforzare sì in primo luogo quest'ultimo organo, ma indirettamente lo stesso re, che vede accresciuta, nei fatti, la sua insindacabilità.

È vero che la legge 2263 toglie la presidenza del consiglio dei ministri al capo dello stato¹⁵¹ e integra la previsione statutaria per cui il potere esecutivo spetta al solo re¹⁵²

¹⁵⁰ LABRIOLA 2002, 116 ss.

¹⁵¹ Cfr. art. 3, l.n. 2263/1925.

¹⁵² Cfr. art. 5, primo periodo, Statuto albertino.

specificando che tale attribuzione è meramente formale dovendo, il re, agire “per mezzo del suo governo”¹⁵³, ma è altrettanto vero che formalmente tutti gli atti del governo restano atti del re. Ciò costringe il capo del governo, almeno fino all’inizio della Seconda guerra mondiale, a recarsi periodicamente dal re – due volte a settimana – per ottenere la sua firma sugli atti più importanti del governo e a subirne, conseguentemente, i rilievi¹⁵⁴. È la stessa dottrina giuridica del tempo che evidenzia su questa linea la partecipazione del capo dello stato alla formazione degli atti governativi¹⁵⁵, chiarendo così che, neppure con il pieno affermarsi del regime, il re è divenuto un mero simbolo del tutto estraneo al merito delle principali decisioni politiche. Anzi, è forse questo il punto fondamentale del futuro snodo istituzionale: quello che appare chiaramente all’opinione pubblica, una volta crollato il regime fascista, è che la “copertura ministeriale” del capo del governo non ha riguardato un soggetto ormai privo di poteri e con un ruolo meramente notarile, con la conseguente esclusiva responsabilità del primo ministro; bensì un organo che ha partecipato attivamente all’instaurazione e al mantenimento di quel regime; il quale ha aderito pienamente alla politica nazionale perseguita dal fascismo¹⁵⁶, con una consequenziale responsabilità che avrebbe potuto essere fatta valere solo con la sua eliminazione dall’assetto istituzionale.

Vi sono poi almeno due settori sui quali la corona riesce a conservare una qual certa influenza, nonostante le incursioni dell’incipiente regime: la politica estera e l’esercito, cioè l’area del “potere federativo” che in passato aveva costituito

¹⁵³ Cfr. art. I, I co., l.n. 2263/1925.

¹⁵⁴ Cfr. COLOMBO 2010, 62.

¹⁵⁵ BODDA 1931, 16 ss.

¹⁵⁶ MARTUCCI 2008, 166.

un'autonoma riserva di poteri regi. Se la politica estera transita nelle mani del capo del governo attraverso lo stretto controllo operato sul Ministero degli Affari Esteri, del quale Mussolini assume spesso l'*interim*, è altrettanto documentato che, fino quasi all'entrata in guerra dell'Italia, il re, attraverso il ministro della real casa, sia stato in grado di influire sull'attribuzione e sull'accoglimento delle credenziali dei rappresentanti diplomatici nonché di ricevere costantemente e direttamente corrispondenza dalle ambasciate straniere, venendo ad avere un contatto privilegiato con il corpo diplomatico¹⁵⁷. Le forze armate, a loro volta, passano sì sotto il comando del capo del governo, attraverso l'istituzione del Capo di Stato Maggiore¹⁵⁸, ma sulla base di una "delega" che ne mantiene sempre la titolarità in capo al re. Peraltro, se a questo dato normativo relativo alla titolarità formale del comando, si aggiunge la considerazione della formula del giuramento che rimane immutata anche sotto il fascismo per tutti i dipendenti statali e, in particolare, per l'esercito – cioè di essere, anzitutto, fedeli al re e, in seconda istanza, alle leggi del regno, ma "al solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria" –, si comprende quanto, almeno potenzialmente, la corona sia stata in grado di condizionare le forze armate¹⁵⁹, le quali sull'obbedienza, sull'onore e sulla disciplina si ritiene che fondino la ragione della loro esistenza e delle loro azioni. Dimostrazione difficilmente contestabile di questa influenza regia sull'esercito è rappresentata dalle vicende del 25 luglio e dell'8 settembre 1943, ma anche numerose testimonianze storiche e archivistiche confermano che l'ambiente militare fosse ossequiente più al re che al capo del governo¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Cfr. QUAGLIA 2008, 169 ss.

¹⁵⁸ Cfr. legge 8 giugno 1925, n. 866.

¹⁵⁹ PALADIN 1967, 899.

¹⁶⁰ Cfr. COLOMBO 2010, 145; MARTUCCI, 239.

Vi è infine una considerazione che attiene alla legittimazione dei poteri regi. Se il fascismo cerca di creare una mistica di regime per legittimare, al di là della loro validità formale, i poteri e la preminenza del capo del governo, muovendosi sullo stesso piano dei tradizionali fattori di legittimazione regia (carisma e tradizione-sacralità), venendo così a indebolirli, la supremazia protocollare, nonostante i molteplici tentativi fatti dal regime, resta fermamente nelle mani del re, sulla fedeltà al quale continuano a giurare tutti i dipendenti e funzionari pubblici. Di questo primato del re ve ne sono evidenti rappresentazioni plastiche in quelle foto che, ormai in pieno regime fascista, ritraggono il re che riceve visite di capi di stato esteri coi quali si muove e siede in prima fila, con il “suo” capo di governo dietro, in posizione defilata, anche quando, nel maggio 1938, il capo di stato estero è il potente alleato Hitler¹⁶¹. Questo dato, apparentemente estraneo a considerazioni giuridico-costituzionali, è però degno della massima considerazione in quanto la preminenza sul piano sacrale-tradizionale è stata in grado di permettere al re di usare appieno i poteri che, potenzialmente, l’ordinamento formalmente continua a riconoscerli¹⁶², ma che l’esistenza di altre istituzioni, finché esse si sono mantenute forti, ha impedito di esercitare. Essendo il potere una variabile dipendente dalla sua accettazione (passiva o attiva) da parte dei destinatari, questi ultimi si trovano maggiormente disponibili ad accettare le decisioni di qualcuno cui riconoscono autorità non solo sulla base della credenza della legalità dell’ordinamento (giuridico) stabilito, ma anche del particolare valore del soggetto e della tradizione dell’istituzione che esso rappresenta¹⁶³.

¹⁶¹ Cfr. COLOMBO 2010, 183 e foto nn. 19-20.

¹⁶² Ad es. con l’art. 2, l.n. 2263/1925, sulla nomina e revoca del capo del governo.

¹⁶³ Cfr. WEBER 1980, voll. I e IV.

Per concludere si potrebbe ritenere che, sebbene il fascismo abbia assestato un duro colpo ai poteri e al ruolo del capo dello stato, ben più di quanto non avessero fatto il parlamento e il governo nel precedente regime liberale, il re, in potenza almeno, pare conservare un'effettiva Sovranità: egli, del tutto irresponsabile, è titolare (formalmente) di ampi poteri, in grado, quando la situazione lo permettesse, di esercitarli (concretamente) con assoluta autonomia. La monarchia, proprio con il fascismo, sembra porsi sulla strada di quella trasformazione da forma di stato a forma di governo, già avvenuta in molti altri stati europei da oltre un secolo e, quanto al Regno Unito, da quasi due. Nello "stato monarchico fascista"¹⁶⁴ sembrerebbe conservarsi un residuo di assolutismo – lo stesso forse mai compiutamente abbandonato neppure nello stato liberale italiano, a seguito dello Statuto graziosamente concesso – legato alla sopravvivenza della Sovranità la quale si manifesta, non tanto nel principio giuspositivistico del primato della legge e dell'onnipotenza del parlamento¹⁶⁵, quanto nella capacità del re di riappropriarsi, quando le condizioni lo consentano, della pienezza dei poteri dello stato.

¹⁶⁴ PANUNZIO 1933, 33 ss.

¹⁶⁵ FERRAJOLI 2007, 488.

Riferimenti bibliografici

- AMORTH A. 1951. *Vicende costituzionali italiane dallo statuto "Albertino" alla Costituzione repubblicana*, in ROTA E. (ed.), *Questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, Marzorati, 781 ss.
- ANNICCHINO P. 2011. *Winning the Battle by Losing the War: The Lautsi Case and the Holy Alliance between American Conservative Evangelicals, the Russian Orthodox Church and the Vatican to Reshape European Identity*, in «Religion and Human Rights», 6, 2011, 213 ss.
- ANNICCHINO P. 2013. *Il conflitto tra il principio di autonomia dei gruppi religiosi ed altri diritti fondamentali: recenti pronunce della Corte Suprema degli Stati Uniti e della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1, 2013, 55 ss.
- ARANGIO RUIZ G. 1913. *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Bocca.
- BAGEHOT W. 1963. *The English Constitution*, London, Collins.
- BALDASSARRE A. e MEZZANOTTE C. 1985. *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza.
- BARBERA A. 2011. *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2011, 9 ss.
- BARILE P. 1995. *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam.
- BARTHELEMY J. e DUEZ P. 1933. *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz.
- BASCIU M. 1996 (ed.). *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Milano, Giuffrè.
- BIN R. 2006. *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in ROGARI S. (ed.), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, Firenze University Press.
- BODDA P. 1931. *La corona di fronte agli altri organi costituzionali*

- secondo le riforme fasciste*, Torino, Tipografia San Giuseppe.
- BOLINGBROKE H.S.-J. 1995. *L'Idea di un re patriota*, Roma, Donzelli. Tr. di G. Abbattista da *The idea of a patriot king*.
- BONA C. 2010. *Sentenze imperfette: gli errori cognitivi nei giudizi civili*, Bologna, il Mulino.
- BRUNIALTI A. 1900. *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, vol. II.
- CALAMANDREI P. 1935. *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Firenze, Le Monnier.
- CAMERLENGO Q. 2007. *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, Giuffrè.
- CAMERLENGO Q. 2009. *Il cerimoniale, tra stato e regioni, e la correttezza costituzionale*, in «Le Regioni», 3-4, 2009, 763 ss.
- CARETTI P. 1979. *Forma di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in CHELI E. (ed.), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, il Mulino, 31 ss.
- CARRINO A. 1998. *Sovranità e costituzione nella crisi dello Stato moderno: figure e momenti della scienza del diritto pubblico europeo*, Torino, Giappichelli.
- CASSANDRO G. 1976. *Monarchia*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, 1976.
- CAVINO M. 2008. *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, Giuffrè.
- CAVOUR C. (Benso, conte di) B. 1848. *Lo Statuto di Carlo Alberto e i partiti avanzati*, in «Il Risorgimento», Torino, Tip. Ferrero e Franco, 63, 10/3/1848.
- CHESSA O. 2010. *Il presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo*, Napoli, Jovene.
- CHIARLONI S. 1993. *La dottrina, fonte del diritto?*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 2, 1993, 439 ss.
- COLOMBO P. 1999. *Il re d'Italia: prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, F. Angeli.

- COLOMBO P. 2009. *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza.
- COLOMBO P. 2010. *La monarchia fascista 1922-1940*, Bologna, il Mulino.
- CORTESE E. 1964. *La norma giuridica, spunti teorici nel diritto comune classico*, Milano, Giuffrè, vol. II.
- CORTESE E. 1990. voce *Sovranità*, in «Enciclopedia del diritto», XLIII, 1990.
- CRISAFULLI V. 1958. *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in «Jus: rivista di scienze giuridiche», 2, 1958, 151 ss.
- DE SIMONE G. 1980. *Gli Stati generali in Francia: contributo alla storia dei corpi rappresentativi nell'ancien régime*, Napoli, Società editrice napoletana.
- DOGLIANI M. 1973. *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1, 1973, 214 ss.
- DOGLIANI M. 2010. *Un peccato originale del costituzionalismo italiano: incertezze e silenzi sulla novazione dello Statuto dopo i plebisciti*, in «Diritto pubblico», 3, 2010, 509 ss.
- DONATI D. 1903. *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in «Archivio giuridico Filippo Serafini», LXXI, 1903, 11 ss.
- FERRAJOLI L. 2007. *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- FIORAVANTI M. 2009. *Per una storia della legge fondamentale in Italia: dallo Statuto alla Costituzione*, in ID., *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza.
- GALLO F. 2011. *Che cos'è la costituzione. Una disputa sulla rifondazione della scienza giuridica*, in «Rivista telematica giuridica Associazione Italiana Costituzionalisti», 1, 2011, disponibile in: <http://www.rivistaaic.it/> (consultato il 12/7/2013).
- GENTILI A. 2011. *La sovranità nei sistemi giuridici aperti*, in «Politica del diritto», 2, 2011, 181 ss.

- GHISALBERTI C. 2003. *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari-Roma, Laterza.
- GIANNANTONIO E. 1991. *Dottrina e giurisprudenza come «fonti del diritto»*, in «Giurisprudenza italiana», IV, 1991, 375 ss.
- GIANNINI M.S. 1950. *Prefazione* in BURDEAU G. (ed.), *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità.
- GODELIER M. 2009. *Al fondamento delle società umane: ciò che ci insegna l'antropologia*, Jaca book, Milano. Tr. di G. Carbonelli da *Au fondement des sociétés humaines*, Albin Michel, Paris, 2007.
- GOLDSMITH J. e LEVINSON D. 2009. *Law for states: International Law, Constitutional Law, Public Law*, in «Harvard Law Review», 122(7), 2009, 1843 ss.
- GRIFFIN S.M. 2003. *Il costituzionalismo americano. Dalla teoria alla politica*, il Mulino, Bologna. Tr. di D. Girotto da *American constitutionalism: from theory to politics*, Princeton University Press, Princeton-N.J., 1996.
- GROTTANELLI DE' SANTI G. 1985. *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei: Gran Bretagna*, in PIZZORUSSO A. e VARANO V. (eds.), *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*, Milano, Giuffrè, vol. II.
- GROTTANELLI DE' SANTI G. 1986. *Nota su Giorgio I che non parlava l'inglese*, in AA.VV., *Scritti per Mario Delle Piane*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 85 ss.
- GROTTANELLI DE' SANTI G. 2006. *Note introduttive di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- KAHAN D.M., HOFFMAN D.A., BRAMAN D. 2009. *Whose eyes are you going to believe ? Scott v. Harris and the perils of cognitive illiberalism*, in «Harvard Law Review», 122(3), 2009, 838 ss.
- KANTOROWICZ E.H. 1957. *The King's Two Bodies: A Study in Medieval Political Theory*, Princeton, Princeton University Press.

- KELSEN H. 1989. *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale: contributo per una dottrina pura del diritto*, Giuffrè, Milano. Tr. di A. Carrino da *Das Problem der Souveranität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Tübingen, Mohr, 1920.
- KLEIN D.E. e MITCHELL G. (eds.) 2010. *The Psychology of Judicial Decision Making*, New York, Oxford University Press.
- IRTI N. 2009. *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in «Diritto e società», 3-4, 2009, 465 ss.
- LABRIOLA S. 1995. *Storia della costituzione italiana*, Napoli, ESI.
- LABRIOLA S. 2002. *Giolitti e lo Statuto da riformare*, in «Giornale di storia costituzionale», 4, 2002, 105 ss.
- LOCKE J. 1988. *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press
- LUCIANI M. 2010. *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto. Annali, Milano, Giuffrè, vol. 3.
- MACHIAVELLI N. 2001. *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Roma, Salerno.
- MACHIAVELLI N. 2013, *Il Principe*, Torino, Einaudi.
- MACRÌ G. 2013. *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 8, 2013. Disponibile in www.statoechiese.it (consultato il 10/7/2013).
- MANCINI L.E. 2005. *La monarchia fascista. Sindrome diarchica e conquista del vertice militare*, in «Giornale di storia costituzionale», 9, 2005, 189 ss.
- MANCINI M. e GALEOTTI U. 1887. *Norme ed usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati.
- MANUEL J. 1985. *Le novelle del "Conde Lucanor"*, Bompiani, Milano. Tr. di S. Orlando.
- MARANINI G. 1968. *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze, Vallecchi.

- MARONGIU G. 2011. *Per i centocinquant'anni dell'Unità d'Italia. Cavour e lo spirito del Risorgimento*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 2, 2011, 285 ss.
- MARTUCCI R. 2008. *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci.
- MASTROCOLA P. 2011. *Togliamo il disturbo*, Parma, Guanda.
- MATTEUCCI N. 1976. *Sovranità*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (eds.), *Dizionario di politica*, Torino.
- MENOTTI DE FRANCESCO G. 1940. *Il Governo Fascista nella classificazione delle forme di governo*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, vol. I, 473 ss.
- MERLINI S. 1995. *Il governo costituzionale*, in ROMANELLI R. (ed.), *Storia dello Stato italiano*, Roma, Donzelli.
- MONATERI P.G. 1986. *Legal doctrine as a Source of Law. A Transnational Factor and Historical Paradox*, in AA.VV., *Rapports nationaux italiens au 12. Congrès international de droit comparé, Sidney*, Milano, Giuffrè, 19 ss.
- MONTESQUIEU C.L. (de Secondat, baron de la Brède et de) 1950. *De l'esprit des lois*, Paris, Les belles lettres.
- MORRONE A. 2012. *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e "diritto costituzionale globale"*, in «Quaderni costituzionali», 4, 2012, 829 ss.
- MOSCA G. 1968. *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Milano, Giuffrè.
- OCCHIOCUPO N. 1973. *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Giuffrè.
- OLIVETTI M. 2007. *Forme di stato e di governo*, in *Il diritto: enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Milano, Il sole 24 ore, vol. VI.
- PACE A. 1992. *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in «Quaderni costituzionali», 2, 1992, 191 ss.
- PACE A. 2002. *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam.

- PALADIN L. 1967. *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, Vol. XVI.
- PALADIN L. 1969. *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XIX.
- PANUNZIO S. 1933. *Leggi costituzionali del regime*, in AA.VV., *Primo congresso giuridico italiano*, Tivoli, Mantero, vol. 1.
- PELLIZZONE I. 2013. *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2013, 79 ss.
- PERINI M. 2003. *A proposito di 'neocostituzionalismo'*, in «Studi senesi», CXV(2), 2003, 305 ss.
- QUAGLIA F. 2008. *Il re dell'Italia fascista. Forma di governo e costituzione nel regime dittatoriale*, Roma, Aracne.
- RACIOPPI F. e BRUNELLI I. 1909. *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, vol. I.
- RANELLETTI O. 1929. *Istituzioni di diritto pubblico: il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam.
- ROMANO S. 1917. *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, Spoerri.
- ROMANO S. 1926. *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam.
- ROSSI L. 1939. *Re*, in *Nuovo Digesto italiano*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, vol. X.
- SACCO R. 1990. *La dottrina, fonte del diritto*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giovanni Tarello. 2: Saggi teorico-giuridici*, Milano, Giuffrè, 449 ss.
- SACCO R. 1991. *Dottrina (fonte del diritto)*, in *Digesto Discipline Privatistiche - Sezione Civile*, Torino, UTET, VII.
- SACCO R. 1992. *Introduzione al diritto comparato*, Torino, UTET.
- SACCO R. 2000. *Fonti non scritte del diritto italiano*, in *Digesto Discipline Privatistiche - Sezione Civile*, Torino, UTET, Agg., vol. I.
- SAREDO G. 1863. *Principi di diritto costituzionale*, Parma, Grazioli, vol. II.
- SCHMITT C. 1984. *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano. Tr. di A. Caracciolo da *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 1928.

- SCHUMPETER J.A. 1984. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Estalibri, Milano. Tr. di E. Zuffi da *Capitalism, socialism and democracy*, George Allen And Unwin, London, 1954.
- SILVESTRI G. 1996. *La parabola della sovranità. Ascesa declino e trasfigurazione di un concetto*, in «Rivista di diritto costituzionale», 1, 1996, 3 ss.
- SMEND R. 1988. *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, Giuffrè. Tr. di F. Fiore e J. Luther da *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Duncker & Humblot, Berlin, 1955.
- SONNINO S. 1897. *Torniamo allo Statuto*, in «La Nuova Antologia», CLI (1), 1987, 9-28.
- THIERS A. 1830. *Du gouvernement par les chambres*, in «Le National» del 4/2/1830.
- TROMBINO M. 2007. *Sovranità*, in BARBERA A. (ed.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 193 ss.
- UGO G.B. 1898-1900. *Corona*, in *Digesto italiano*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, vol. VIII.3.
- VAN CAENEGEM R.C. 2003. *Il diritto costituzionale occidentale*, Carocci, Roma. Tr. di F. Quaglia da *An historical introduction to Western constitutional law*.
- VOLPE G. 2009. *Storia costituzionale degli italiani. I. L'Italietta (1861-1915)*, Torino, Giappichelli.
- VON SAVIGNY F.C. 1886. *Sistema del diritto romano attuale*, Unione tipografico-editrice, Torino, vol I. Tr. di V. Scialoja da *System des heutigen Römischen Rechts*.
- WADE H.W.R. 1980. *Constitutional fundamentals* (Hamlyn Lecture), Stevens & Sons, London. Tr. di T. Biagiotti et al. da *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen, Mohr, 1922.
- WEBER M. 1980. *Economia e Società*, Milano, Edizioni di Comunità.
- ZANICHELLI D. 1889. *Del governo di Gabinetto*, Bologna, Zanichelli.

Letture consigliate

- ALLEGRETTI U. 1989. *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, il Mulino.
- ALLEGRETTI U. 2012. *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, in BAMBI F. (ed.), *Un secolo per la costituzione (1848-1948). Concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano*, Firenze, Accademia della Crusca, 213 ss.
- ANTONETTI N. 2002. *La forma di governo in Italia tra Otto e Novecento: dibattiti politici e giuridici*, Bologna, il Mulino.
- ARANGIO RUIZ G. 1985. *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-98)*, Napoli, Jovene, (ristampa anastatica dell'ed. 1898).
- DONATI D. 1937. *Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in «Archivio di diritto pubblico», 1, 1973, 5 ss.
- SHILS E. 1965. *Charisma, Order and Status*, in «American Sociological Review», XXX (2), 1965, 199 ss.
- SPERTI A. 2010. *La responsabilità del Presidente della Repubblica: evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, Giappichelli.