

**RIVISTA DI DIRITTO E STORIA COSTITUZIONALE DEL  
RISORGIMENTO N. 1/2014  
ISSN N. 2464-8884  
CODICE MUR-CINECA E233712**



**STATUTO DEL REGNO DI SARDEGNA  
(4 MARZO 1848)**

**CHARTER OF THE KINGDOM OF SARDINIA**

Angelo Grimaldi\*



[segreteria@storiacostituzionaledelrisorgimento.it](mailto:segreteria@storiacostituzionaledelrisorgimento.it)

\*Research Professor of Law and Constitutional History, Centro di Ricerche Giuridiche e Politico-Constituzionali, sede di Forlì. Specialista in Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**Riassunto**

Come le altre Carte costituzionali emanate negli Stati italiani nel 1848, lo Statuto albertino aveva il carattere di carta octroyée, cioè concessa dal sovrano. La scelta costituzionale si impose non come il naturale compimento delle riforme precedenti ma come l'unico rimedio politico per evitare l'evolversi della situazione in senso democratico e rivoluzionario. Lo Statuto si ispira alla Carta francese del 1814, alla Carta francese del 1830 e alla Costituzione belga del 1831. Il sovrano, infatti, concedendo lo Statuto, aveva voluto dar vita ad una sorta di monarchia limitata, nella quale la Corona non fosse solo un elemento formale, ma, investita della titolarità dell'esecutivo, partecipasse in modo determinante al potere legislativo e a quello giudiziario, andando ben oltre i limiti di un "potere neutro". In tale contesto istituzionale tutti gli altri poteri e tutti gli altri organi erano collocati in una posizione subalterna o, quanto meno, inferiore a quella del sovrano. Le disposizioni sul Governo (artt. 65-67) si limitano a parlare di "ministri" senza dare alcuna disciplina specifica. Al Parlamento, diviso in due rami, il Senato vitalizio di nomina regia e la Camera dei deputati elettiva, spettava di esercitare con il Re il potere legislativo (art. 3), di approvare i bilanci e i tributi (art. 10), di organizzare

le province e i comuni (art. 74). Lo Statuto fu la sola Carta costituzionale rimasta in vigore dopo l'ondata reazionaria seguita al fallimento della rivoluzione del 1848. Nonostante le resistenze del partito di corte e degli ambienti conservatori legati alla tradizionale visione del potere monarchico, quasi subito i rapporti tra Corona e Camere vennero modificandosi e determinarono il passaggio della monarchia sabauda dalla forma rigidamente costituzionale a quella parlamentare. Nella prassi, infatti, venne instaurandosi un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento: il Ministero poteva rimanere in carica solo se confermato dal voto delle Camere, mentre il sovrano nella scelta dei suoi ministri spesso si adeguava alla volontà delle Camere e, in particolare, di quella elettiva.

**Parole chiave:** Responsabilità politica, irresponsabilità regia, ministri parlamentari, ordinamento parlamentare.

### **Abstract**

Like the other constitutional charters issued in the Italian states in 1848, the Statuto albertino had the character of a charter octroyée, i.e. granted by the sovereign. The constitutional choice imposed itself not as the natural completion of previous reforms but as the only political remedy to prevent the situation from evolving in a democratic and revolutionary direction. The Statute was inspired by the French Charter of 1814, the French Charter of 1830 and the Belgian Constitution of 1831. In granting the Statute, the sovereign had in fact wanted to create a sort of limited monarchy, in which the Crown was not only a formal element, but, vested with the ownership of the executive, participated decisively in legislative and judicial power, going far beyond the limits of a 'neutral power'. In this institutional context, all other powers and organs were placed in a subordinate or, at least, inferior position to the sovereign. The provisions on the government (Arts. 65-67) merely speak of 'ministers' without giving any specific discipline. Parliament, divided into two branches, the royal-appointed Senate and the elected Chamber of Deputies, was responsible for exercising legislative power with the king (art. 3), for approving budgets and taxes (art. 10), and for organising the provinces and municipalities (art. 74). The Statute was the only constitutional charter that remained in force after the reactionary wave that followed the failure of the 1848 revolution. Despite the resistance of the court party and the conservative circles linked to the traditional view of monarchical power, almost immediately the relationship between the Crown and the Chambers changed and determined the passage of the Savoy monarchy from a rigidly constitutional form to a parliamentary one. In practice, in fact, a relationship of trust was established between the government and Parliament: the Ministry could only remain in office if confirmed by the vote of the Chambers, while the sovereign in the choice of his ministers often conformed to the will of the Chambers and, in particular, of the elected one.

**Keywords:** Political responsibility, royal irresponsibility, parliamentary ministers, parliamentary order

Lo Statuto albertino fu concesso il 4 marzo 1848 da Carlo Alberto. Non presenta istituti originali, ma si inserisce nell'alveo delle Costituzioni "ottriate", per distinguerle da quelle emanate da un'Assemblea Costituente.

Lo Statuto albertino rappresentò una riforma della monarchia assoluta in senso liberale. Il re fu indotto a concedere lo Statuto dalle condizioni storiche che si erano determinate in tutta l'Europa nel 1848. La grande paura di un possibile sconvolgimento sociale costrinse il re a stabilire un patto con la borghesia. Il re rinunciò alla sua precedente posizione di sovrano assoluto (probabilmente non si rese subito conto che la concessione dello Statuto avrebbe comportato un mutamento del sistema di governo che non era solo un espediente per evitare i disordini politici) e acconsentì da quel momento a diventare un sovrano costituzionale, dotato solo dei poteri che la Costituzione da lui emanata gli attribuiva.

Il Consiglio di Conferenza si ispirò alla Carta Costituzionale del 4 giugno 1814 concessa da Luigi XVIII, alla Carta Costituzionale del 14 agosto 1830 giurata da Luigi Filippo e in parte alla Costituzione belga promulgata il 7 febbraio 1831.

Prima di esaminare la struttura della Carta costituzionale credo che sia necessario, per apprezzare la caratteristica essenziale e l'evoluzione dello Statuto Albertino, fare un passo indietro e, seppur brevemente, riflettere sulle caratteristiche delle Costituzioni prese a modello dal Consiglio di Conferenza.<sup>1</sup>

Sono essenzialmente tre i testi costituzionali: la Carta del 4 giugno 1814, preceduta però da una Costituzione votata dal Senato imperiale il 6 aprile 1814, poi sostituita, dopo il ritorno di Napoleone Bonaparte, dall'Atto addizionale alle costituzioni dell'Impero del 22 aprile 1815, la Carta del 14 giugno 1830 e la Costituzione belga del 1831.

Il Senato imperiale disegnò una monarchia che ricalcava le caratteristiche della monarchia parlamentare inglese, molto diversa da quella introdotta con la Costituzione del 1791. Il re, chiamato al trono dalla nazione, detiene il potere esecutivo, il diritto di iniziativa e di sanzionare le leggi. Può individuare e

---

<sup>1</sup> Si veda Carlo Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari, Laterza, 2006, pp.21-26.

scegliere i suoi ministri dalle assemblee e tutti gli atti del re sono sottoposti alla firma ministeriale.

Il potere legislativo è composto dal Senato, i cui membri sono nominati dal re e sono ereditari e inamovibili, e il Corpo legislativo, eletto dalla nazione. Tra il re, capo dell'esecutivo, e il corpo legislativo si intravede una collaborazione istituzionale: nella redazione delle leggi, nella scelta dei ministri in seno alle assemblee e nel potere del re di scioglimento del Corpo legislativo. Non si può parlare ancora di sistema parlamentare, manca la responsabilità politica dei ministri davanti al parlamento e l'obbligo di dimissioni in caso di voto di sfiducia. Questa Costituzione non fu adottata da Luigi XVIII, ma i suoi principi sull'organizzazione dei pubblici poteri furono posti a fondamento della Carta del 4 giugno 1814.

La commissione nominata da Luigi XVIII ribalta la concezione della monarchia e della costituzione e si sbarazza facilmente dei principi costituzionali rivoluzionari. Per il Senato imperiale era la nazione a conferire alla monarchia l'esercizio del potere sovrano e la Costituzione era concepita come un insieme di regole giuridiche imposte al re dai rappresentanti della nazione. La Carta del 1814, invece, afferma che la monarchia esiste indipendentemente dalla nazione e la Costituzione è soltanto una concessione graziosa del re che accorda alla nazione determinate libertà e garanzie: uguaglianza davanti alla legge, libertà individuale, libertà di stampa, libertà religiosa e rispetto della proprietà. Perché Luigi XVIII ribalta i principi fissati nella costituzione senatoria? Prima della rivoluzione si parlava già della nazione come corpo immaginario e separato dal monarca; le "Maximes du droit public français" del 1771, per esempio, distinguevano lo Stato dalla persona del re, il quale aveva solo l'amministrazione del potere supremo, mentre il corpo della nazione ne aveva la proprietà. Quindi, se il corpo della nazione è proprietario del potere sovrano e il re esercita questo potere, si possono individuare due centri di potere: uno esercitato dal re nei confronti dei singoli individui, l'altro individuato nella Nazione considerata come corpo (in questa impostazione si intravede il sistema dualistico – re e parlamento – tipico del regime costituzionale inglese che si contrappone al sistema monistico della sovranità regia). Uno storiografo reale (Moreau) nel 1789 si affrettava a sostenere che "senza il re non c'è la nazione".

Con la rivoluzione l'abate Sieyès propone un concetto di nazione considerato sotto un duplice aspetto: come corpo sociale e come soggetto giuridico. Per Sieyès il terzo stato è la nazione ed il criterio di appartenenza al corpo della nazione è fondato sul lavoro. La nazione è costituita dall'insieme dei produttori di beni e servizi: i commercianti, gli artigiani, i liberi professionisti, gli operai, i contadini, gli insegnanti, i pubblici amministratori, i domestici. Il terzo stato si presenta come corpo sociale omogeneo, costituito dall'insieme dei produttori di valori. Alla base del potere, quindi, non la somma delle volontà individuali, ma una volontà trasferita (dal re alla nazione) ad una nuova identità collettiva, ad un nuovo soggetto politico: la nazione. La sovranità era esercitata dai rappresentanti della nazione, cioè da coloro che erano stati eletti dai cittadini a ricoprire le più alte cariche dello Stato (la legge, quindi, intesa come volontà della nazione espressa dai suoi rappresentanti). Si tratta di una impostazione giuridica che garantiva alla borghesia, protagonista della rivoluzione, da un lato che non si introducessero nel sistema costituzionale istituti giuridici espressione della sovranità popolare, che avrebbero riposto nel popolo la fonte del potere e dall'altro che si difendesse la proprietà da eventuali attacchi assolutistici.

Gli organi costituzionali non differiscono da quelli previsti dalla Costituzione votata dal Senato imperiale. Il potere esecutivo e quello legislativo collaborano: il re partecipa all'elaborazione delle leggi con i suoi poteri di iniziativa e di sanzione; emana i regolamenti attuativi delle leggi; sceglie i suoi ministri nelle Camere e può convocare, prorogare e sciogliere le assemblee. L'articolo 13 della Carta dichiara che "la persona del Re è inviolabile e sacra, i suoi ministri sono responsabili. Il potere esecutivo appartiene solo al Re", ma non si precisa davanti a chi sono responsabili i ministri e nell'articolo 55 si prevede che "la camera dei deputati ha il diritto di accusare i ministri, e tradurli davanti alla camera dei pari, la quale sola ha quello di giudicarli".<sup>2</sup>

Il regime parlamentare si instaura, pur non essendo nominalmente indicato dalla carta, attraverso la prassi costituzionale. Luigi XVIII, che era vissuto in Inghilterra, cercò di introdurre le regole del parlamentarismo scegliendo i ministri che avessero la fiducia delle assemblee. Tuttavia, le assemblee non potevano esercitare

---

<sup>2</sup> Carta del 4 giugno 1814, in Armando Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia moderna*, Torino, Einaudi, 1952, pp.245-251.

poteri di interpellanza nei confronti della politica del governo, ma potevano esprimere il voto ogni anno al discorso della corona e, nell'ambito della discussione del bilancio, potevano controllare l'attività dell'amministrazione. Carlo X interrompe la prassi parlamentare e nomina ministri ostili alle assemblee. La Carta del 14 agosto 1830<sup>3</sup> si può considerare una copia della Carta del 1814. Con quella del 1830 si ritorna alla concezione della monarchia e della costituzione recepita dal sistema costituzionale del 1791 e dal Senato imperiale del 1814: la Costituzione è elaborata dall'assemblea ed è accettata dal re che assume il titolo di "re dei Francesi". Ritorna, quindi, la dottrina della sovranità nazionale. Si afferma, altresì, la prassi costituzionale del regime parlamentare: si introduce nel sistema la responsabilità politica dei ministri davanti alle Camere e, di conseguenza, il voto di sfiducia, si sviluppa così la procedura dell'interpellanza, i partiti politici cominciano ad organizzarsi e si afferma l'autorità del Presidente del Consiglio. Restano due aspetti che attenuano il carattere parlamentare: uno è rappresentato dal ruolo ancora forte del re, che governa personalmente (questo sistema è stato chiamato "orleanista" proprio per indicare il potere del Capo dello Stato che equilibra quello delle assemblee), l'altro dal reclutamento di deputati come funzionari dell'Amministrazione pubblica, i deputati-funzionari. Questo accorgimento ha consentito al potere esecutivo di controllare i voti di molti deputati, essendo questi posti in posizione subordinata rispetto ai ministri (nel parlamentarismo moderno, il Capo dello Stato non svolge funzioni di governo, perché questo spetta al primo ministro e al governo che egli dirige). Il resto del testo della Carta non presenta novità sostanziali: il re divide con le assemblee il potere di iniziativa legislativa, i Pari sono nominati a vita tra i membri di alcune categorie sociali. Viene abrogato l'articolo 14 della Carta del 4 giugno 1814 e sostituito con l'articolo 13. Il nuovo articolo non attribuiva più al re il potere di emettere "regolamenti e le ordinanze necessarie per l'esecuzione delle leggi e la sicurezza dello Stato", che avevano provocato la rivoluzione. La Costituzione belga<sup>4</sup> riprendeva molti principi ed istituti presenti nelle Costituzioni francesi del 3 settembre 1791, nella Carta del 4 giugno 1814 e nella

---

<sup>3</sup> Carta Costituzionale del 1830, in Armando Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia moderna*, Torino, Einaudi, 1952, pp. 291-294.

<sup>4</sup> Costituzione belga del 7 febbraio 1831, in Boris Mirkine-Guetzévitch, *Le Costituzioni europee*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954, pp. 198-211.

Carta francese del 14 agosto 1830. Dicey non esitò a sostenere che il parlamento belga (si riferiva alle regole di funzionamento del sistema politico-costituzionale belga) aveva molti punti in comune con il sistema costituzionale inglese.<sup>5</sup>

Il potere legislativo era esercitato collettivamente dal Re, dalla Camera dei rappresentanti e dal Senato (art. 26), il Re aveva la funzione di ratifica e di promulgazione (art. 69: “Il Re sanziona e promulga le leggi”). Il corpo elettorale era su base censitaria; infatti coloro che avevano il diritto di voto per eleggere i deputati e i senatori erano solo i cittadini con mezzi economici sufficienti per pagare il “cens électoral”. Il potere esecutivo era affidato al re e al Governo, ma è quest'ultimo tuttavia ad essere responsabile per la politica governativa. La Costituzione prevedeva che gli atti del Re sono efficaci solo se controfirmati da un ministro (art. 63: “La persona del re è inviolabile; i suoi ministri sono responsabili”, mentre l’art. 64 aggiungeva: “Nessun atto del re può avere effetto se non è controfirmato da un ministro che con ciò se ne rende responsabile”). Il controllo del potere esecutivo da parte del potere legislativo passava soprattutto dall'approvazione annuale del bilancio pubblico e delle imposte “a profitto dello Stato”. La forma di governo parlamentare non era prevista nel testo della Costituzione, si è instaurata nella prassi costituzionale secondo il principio che ogni atto del re avrebbe avuto la controfirma di un ministro (art. 64), sul quale si sarebbe trasferita la responsabilità dell'atto.

Il sistema parlamentare si è sviluppato in Inghilterra, la prassi inglese ha esercitato una notevole influenza anche sui redattori della Carta del 1814 con la quale si volle trapiantare in Francia, non in modo servile, la prassi inglese.

Il sistema parlamentare funziona quando una maggioranza di una assemblea controlla l'esecutivo; quando, viceversa, una maggioranza non può creare l'esecutivo, né sostituirlo, si ha un sistema costituzionale puro. Nell'esperienza costituzionale inglese il re assume formalmente e solennemente l'obbligo di rispettare i diritti dei sudditi: per raggiungere questo fine accanto al re si è affermato lentamente il ruolo del parlamento che ha operato come limite al suo potere (monarchia limitata).

---

<sup>5</sup> Albert Venn Dicey, Introduction to the study of the Law of the Constitution, London, MacMillan and co., New York, 1889, p. 87.

Dopo le due rivoluzioni si afferma la “monarchia costituzionale”, nella quale il parlamento diventa il rappresentante della nazione e riesce ad intervenire nella determinazione dell’indirizzo politico (questa forma di governo porterà successivamente e gradualmente all’affermazione del regime parlamentare). La monarchia costituzionale racchiude una concezione “dualistica” nel senso che consacra l’esistenza di due centri di autorità: il re e il parlamento. La sovranità, infatti, non è attribuita al monarca e non ancora al popolo, ma alla Costituzione (consuetudinaria, nel senso che non esiste come documento unico). Il principio della sovranità della Costituzione altro non rappresenta che il tentativo di eludere il problema a chi debba spettare la sovranità (al re o al popolo?). Prima delle due rivoluzioni la soluzione è stata affidata ai rapporti di forza tra i due soggetti costituzionali (re e parlamento), fino a quando l’uno non sia stato in grado di prevalere sull’altro.

Con la “gloriosa rivoluzione” il parlamento riuscì ad affermare il suo potere costituente (oltre a chiamare al trono Guglielmo e Maria Principi di Orange) in due importanti atti: il Bill of Rights e l’Act of Settlement. Con il primo il Parlamento riaffermò solennemente gli antichi diritti e libertà del popolo: la libertà dagli arresti e dai giudizi arbitrari, il diritto di petizione, la libertà di parola e di discussione nell’ambito del Parlamento, il divieto per il Re di imporre tributi di prerogativa senza il consenso del Parlamento, il divieto per il Re di sospendere le leggi e di dispensarne l’osservanza senza il consenso del Parlamento; in definitiva si affermò che il Re, come tutti, era assoggettato alla legge, e questa a sua volta, rappresentava l’accordo dei tre organi: il Re, la Camera dei Lord (formata dalla nobiltà e clero) e la Camera dei Comuni (eletta dalla borghesia). Con l’Act of Settlement del 1701, si confermò il potere di impeachment in modo da impedire che i ministri potessero essere esentati dalla loro responsabilità (oltre a regolare, in modo organico, la successione al trono escludendo ogni “papista”).

Ben presto le Camere ottengono il diritto ad essere regolarmente convocate ogni anno per il fatto che il re, per mantenere un esercito stabile, aveva bisogno dell’autorizzazione del parlamento alle spese militari: ciò consentiva alle Camere di seguire con regolarità lo svolgimento dell’indirizzo politico. L’influenza del parlamento sull’indirizzo politico diventa sempre più penetrante a tal punto che i



ministri del re dovevano tendenzialmente riscuotere la fiducia del parlamento e manifestare le tendenze politiche espresse dalle Camere.

Nell'ambito del parlamento si consolidavano i due partiti inglesi: i Whigs, di ispirazione liberale e progressista e i Tories, fortemente conservatore esprimeva gli interessi dell'aristocrazia terriera e sosteneva le prerogative regie. Il partito che riusciva a raggiungere la maggioranza nel parlamento era quello che sceglieva i ministri tra gli uomini di sua fiducia, i ministri divennero l'espressione degli interessi di cui il partito di maggioranza era portatore.

Nel momento in cui si forma la consuetudine secondo cui il re nomina alla carica di ministro persone che godono della fiducia delle Camere, cioè ministri graditi alla maggioranza parlamentare, diventa sostanzialmente difficile l'uso dell'impeachment contro il singolo ministro. Ormai tra parlamento e ministri c'era uno stabile rapporto di fiducia, l'eventuale sfiducia, al contrario, portava alle dimissioni dei membri del Gabinetto.

Questa lenta evoluzione ha condotto alla definitiva trasformazione della responsabilità giuridica (impeachment) in responsabilità politica: si passa, sostanzialmente dall'accusa all'atto di sfiducia contro i ministri del governo che ha come conseguenza la loro sostituzione. Inoltre, il leader del partito che ha raggiunto la maggioranza nel parlamento può garantire all'interno del governo la volontà politica del partito, grazie all'omogeneità politica tra i membri del governo che trova il suo fondamento nella stabile maggioranza raggiunta nel parlamento dal partito vincente.<sup>6</sup>

Lo Statuto albertino fu concepito sull'esperienza inglese<sup>7</sup>: la monarchia rappresentativa, cioè il regime comune della monarchia e della borghesia, fu realizzata per mezzo della Camera dei deputati (articoli 39-47, più le disposizioni comuni alle due Camere) che rappresentava la borghesia. Scrive Perticone: "L'adozione del sistema parlamentare, indipendentemente dalla lettera dello Statuto albertino, trova la sua spiegazione nella influenza decisiva dei modelli inglese e francese nella nostra vita pubblica. I costituenti piemontesi erano bensì

---

<sup>6</sup> Angelo Grimaldi, *Disegno storico del costituzionalismo moderno*, Roma, Armando Editore, 2007, pp.29-54; sulla critica alla costituzione inglese come modello ideale da estendere all'intera Europa si veda, Luca Scuccimarra, *La rappresentazione imperfetta. Kant e il paradosso della costituzione inglese*, *Giornale di Storia costituzionale*, 2/2001, pp.63-80.

<sup>7</sup> Antonio Marongiu, *Storia del diritto italiano (Ordinamenti e istituti di governo)*, Milano, Cisalpino, Istituto Editoriale Universitario, 2000, pp.452-453.

lontani dal proposito di realizzare un tale sistema, ma esso si impose per le condizioni storiche del paese, nell'ora della sua attuazione, e poi per il valore incontestato della consuetudine che si era formata".<sup>8</sup>

Il potere legislativo fu attribuito congiuntamente al Re, al Senato e alla Camera dei deputati: "Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati" (articolo 3).

Il Re era a capo del potere esecutivo (art. 5), ma doveva governare nel rispetto della legge (art. 6). Si voleva realizzare così il governo misto, cioè la partecipazione delle tre componenti (monarchica, aristocratica e democratica) alle decisioni più significative per lo Stato. Con il "governo misto", in realtà, si tentava di evitare, da un lato, il ritorno all'assolutismo, e, dall'altro, la "supremazia" della Camera elettiva (come era avvenuto durante la rivoluzione francese).

La separazione dei poteri nacque da una necessità politica e si sviluppò sul solco dello Stato misto, cioè della costituzione inglese settecentesca (King in Parliament), la quale venne imitata, come abbiamo visto, in Francia nel 1814-15 e nel 1830 (tutti i progetti costituzionali presentati in Francia, contemplavano la ripartizione del potere legislativo tra la monarchia, l'aristocrazia e la Camera elettiva, e contenevano la possibilità per i ministri di essere membri sia del Senato che della Camera elettiva; questa disposizione ha aperto la via al parlamentarismo). L'articolo 54 della Costituzione francese del 6 aprile 1814 e l'articolo 46 della Carta costituzionale del 14 agosto 1830 recitavano: "I ministri possono essere membri della Camera dei pari o della Camera dei deputati. Hanno inoltre accesso nell'una o l'altra Camera, e devono essere ascoltati quando lo domandano"; tale disposizione la troviamo nell'articolo 66 dello Statuto Albertino: "I ministri non hanno voto deliberativo nell'uno o nell'altra Camera se non quando ne sono membri. Essi vi hanno sempre l'ingresso, e debbono essere sentiti sempre che lo richieggano".<sup>9</sup>

Nonostante questo schema tripartito, si realizzò formalmente un "sistema dualistico" che si è evoluto, non sempre in modo lineare, in regime parlamentare

---

<sup>8</sup> Giacomo Perticone, *Il Regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1960, p. 5.

<sup>9</sup> Statuto del Regno di Sardegna, in Alberto Aquarone, Mario D'Addio, Guglielmo Negri, *Le Costituzioni italiane*, Milano, Edizioni di Comunità, 1958, pag. 667.

(sistema monistico).<sup>10</sup> Si creò un movimento che aspirava ad eliminare il regime parlamentare; Sidney Sonnino propose nel celebre articolo “Torniamo allo Statuto” un’interpretazione restrittiva dello Statuto albertino questo comunque volto all’instaurazione di una monarchia limitata:

La Camera, lavorando ad asservire sempre più il potere esecutivo, si è trovata invece asservita al Ministero, cioè a quel gruppo di uomini che si è comunque impadronito del potere e che, con la intimidazione e la corruzione elettorale, nelle mille sue forme, dispone a suo talento della maggioranza. La Corona ha interessi ben più larghi e permanenti di quel che non abbiano i politicanti che via via si succedono nei Ministeri; e la sua rivendicazione dei poteri e degli uffici affidatili dallo Statuto segnerebbe la liberazione e la riabilitazione della Camera, e in genere del Parlamento [...] La Camera elettiva sarà tanto più indipendente e riprenderà tanto più seriamente ed efficacemente la sua funzione legislativa e l’esercizio del controllo finanziario, quanto più presto rinunzierà a pretendere che i ministri siano una emanazione sua e da lei debbano essere effettivamente designati, e li considererà quali ministri del Principe, cioè quali organi responsabili della volontà e dell’azione del sovrano, da lui solo scelti e nominati [...] I Governi misti, complessi, composti di vari istituti autonomi [...] presuppongono, per la regolare loro azione, che ciascun potere, ciascun istituto vigili alla conservazione dei propri diritti ed alla integrità delle funzioni affidategli. In Italia, invece, è sorto un potere nuovo, parassita e ibrido, dallo Statuto non contemplato, il quale facendosi strumento e sgabello delle pretese dottrinarie e delle crescenti usurpazioni della camera dei deputati, che vorrebbe arrogare a sé sola il diritto di parlare come interprete della volontà della nazione, è riuscito col dichiararsi a sua volta l’emanazione legittima e autorizzata della rappresentanza nazionale, ad una progressiva ed effettiva usurpazione di quasi tutte le funzioni normali della Corona ...<sup>11</sup>

Il Senato, formato da notabili (vescovi, nobili, alti funzionari) nominati a vita e la cui influenza sociale era in declino rispetto a quella esercitata dalla borghesia, non svolse un ruolo importante pari a quello degli altri due organi. L’equilibrio dei due organi venne superato e le modificazioni intervenute nella struttura degli organi

---

<sup>10</sup> Costantino Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, Cedam, 1969, Tomo I, p. 79; Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 122; Norberto Bobbio, Franco Pierandrei, *Introduzione alla Costituzione*, Bari, Laterza, 1970, pp. 43-47.

<sup>11</sup> Sidney Sonnino, “Torniamo allo Statuto”, Firenze, Nuova Antologia, quarta serie, 67, 1897, pp. 9-28.

costituzionali determinarono la trasformazione del Governo da organo del Re a organo della maggioranza parlamentare.

Il potere esecutivo era attribuito al Re, il quale per esercitarlo si avvaleva di propri ministri che, ai sensi dell'art. 65 dello Statuto, poteva nominare e revocare. Sul finire degli anni '50, si formò la consuetudine secondo cui il Re nominava alla carica di ministro persone che godessero della fiducia della Camera dei deputati. La sfiducia esercitata dalla Camera portava alle dimissioni dei ministri designati. Il governo del Re per restare in carica necessitava del consenso della Camera. Inoltre, anche se il Re aveva, dice lo Statuto albertino, il potere di nomina e di revoca dei ministri, e malgrado il contenuto dell'articolo 67 che stabiliva "i ministri sono responsabili" ma non precisava nei confronti di chi, questo potere col tempo si venne affievolendo. Infatti, nel momento in cui il Re nominava i ministri che godevano della sua fiducia, ed ottenuta i ministri la fiducia del Parlamento, essi godevano della doppia fiducia del sovrano e del Parlamento, di conseguenza il Re difficilmente avrebbe potuto revocarli senza ferire l'autonomia dei rappresentanti del popolo.<sup>12</sup> Scrive Marongiu: "[...] fin dal principio, i Ministri, nominati dal Re, si ritennero essi medesimi legati e condizionati al consenso delle Camere (ossia di quella dei Deputati). Col loro comportamento dettero un senso al contenuto, equivoco per difetto, dell'art. 67 [...] La stessa cosa era avvenuta, continuava ad avvenire, in Belgio, sotto l'impero della Costituzione del 1831, nella quale si leggeva, proprio come nel nostro Statuto, che (art. 63) i ministri del Re sono responsabili e (65) il Re nomina e revoca i suoi ministri: del resto ciò era stato detto anche nelle Carte francesi del 1814 e del 1830, ma l'opinione pubblica di tale periodo aveva insistentemente sostenuto il principio della responsabilità

---

<sup>12</sup> Sull'argomento si veda la breve ma puntuale ricostruzione di Paolo Barile, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1964, pp. 26-27: "Lo Statuto partiva quindi dal presupposto dell'esistenza di un governo nettamente separato dal parlamento, e dal fatto che fra essi ci fosse un contatto puramente politico, escludendo in modo rigoroso qualunque interferenza che avesse rilevanza per il diritto. Ma politicamente i due organi erano dipendenti l'uno dall'altro, perché se il governo voleva svolgere una determinata attività politica doveva quanto meno spiegarne i motivi, lo sviluppo e le finalità al parlamento: in una parola, il governo aveva l'obbligo di motivare i propri atti dinanzi ai rappresentanti del popolo [...] il parlamento poteva correlativamente influire sul governo perché poteva esplicitamente disapprovare gli atti del governo [...] i ministri, quando venivano nominati, e ricevevano in tal modo la fiducia del re, si cominciarono a preoccupare di avere anche la fiducia del parlamento, ch'è altrimenti avrebbero visto paralizzata la loro azione politica dal parlamento, la cui maggioranza avrebbe votato contro di loro. Questo alla fine avrebbe costretto lo stesso sovrano a revocarli, al fine di non crearsi impopolarità e di non mettere a rischio tutto l'edificio dello Stato e l'indirizzo politico ad esso impresso"; Si veda, inoltre, il commento di Guglielmo Negri allo Statuto del Regno di Sardegna, in Alberto Aquarone, Mario D'Addio, Guglielmo Negri, *Le Costituzioni italiane*, cit., p. 660.

ministeriale verso le Assemblee rappresentative e, ora, questo era ed appariva, malgrado la reticenza del testo costituzionale, realtà viva ed incontrastata e come contropartita dell'inviolabilità del sovrano. Nulla impedisce di credere che, ripetendo alla lettera le statuizioni belghe del '31, i redattori dello Statuto sapessero, dunque, di che specie di responsabilità dovesse trattarsi, cioè della responsabilità politica dei ministri verso il parlamento<sup>13</sup> (situazione simile alle vicende costituzionali inglesi che si possono riassumere in tre tappe fondamentali: monarchia limitata, monarchia costituzionale e monarchia parlamentare).<sup>14</sup>

Secondo lo Statuto, la volontà del parlamento non poteva diventare legge (il potere di "sanzione" delle leggi, le quali non entravano in vigore senza la firma del sovrano) se non con il consenso del Re. Ma il potere di "sanzione" delle leggi cadde in disuso poiché il Re, rifiutando di sanzionare le leggi, avrebbe comportato un inevitabile conflitto con la Camera che si sarebbe potuto risolvere con lo scioglimento di quest'ultima. L'eventuale rielezione dei vecchi deputati sarebbe stata considerata come una evidente sconfessione per il re.

Nella prassi costituzionale il potere di scioglimento anticipato della Camera dei deputati (art. 9 dello Statuto), concepito inizialmente come potere regio, si trasformò, lentamente ed inevitabilmente, in potere governativo, in quanto l'arbitro dello scioglimento anticipato (rispetto al termine ordinario) diventò il governo e non più il Re (non si dimentichi che il governo divenne un organo con due punti di appoggio, il Re e il Parlamento). Il governo adoperò l'arma dello scioglimento anticipato tutte le volte in cui la Camera si dimostrava restia ad approvare il suo indirizzo politico.

L'equilibrio politico fra la corona e il governo, anche per quanto riguarda il senato, si risolse a favore del governo. Ai sensi dell'art. 33 dello Statuto, il numero dei senatori non era limitato, fu così possibile al governo proporre nomine di senatori (ad esso favorevoli) al sovrano che generalmente accettava senza opporre veti. Tale prassi consentì al governo di modificare le maggioranze e, di conseguenza, i rapporti fra le diverse forze politiche esistenti all'interno del senato.

L'art. 67, 2° comma, dello Statuto disciplina l'istituto della "controfirma" che serviva ad impedire a far risalire la responsabilità degli atti compiuti dal governo al

---

<sup>13</sup> A. Marongiu, *Storia del diritto italiano (Ordinamenti e istituti di governo)*, Milano, Cisalpino, Istituto Editoriale Universitario, cit., p. 452.

<sup>14</sup> Si veda Costantino Mortati, *Le Forme di Governo*, Padova, Cedam, 1973, pp. 95-120.

Re. Tale istituto era già stato disciplinato dall'art.5 del codice civile sardo del 1837, ma in realtà proviene dall'esperienza costituzionale inglese e successivamente da quella francese: la Costituzione del 3 settembre 1791 riconosce l'irresponsabilità del Re e l'obbligo che i suoi atti siano controfirmati dal ministro proponente che ne assume la responsabilità.

La Camera dei deputati costituiva l'unico organo elettivo previsto dallo Statuto albertino, ma le elezioni avvenivano a suffragio ristretto. Le condizioni per esercitare il diritto di voto consistevano nel saper leggere e scrivere e nel pagare una certa imposta sul reddito; inoltre, il diritto di voto era riservato al sesso maschile. Pertanto, gran parte della popolazione veniva tagliata fuori dalla partecipazione politica.

Le ragioni del suffragio ristretto vanno ricercate nella situazione politico-sociale dell'ottocento. Da un lato, vi erano i socialisti rivoluzionari che sempre di più diffondevano le loro idee nel proletariato urbano. Dall'altro lato, vi erano i clericali reazionari le cui idee facevano presa nei contadini e nella popolazione meridionale. Lo Stato liberale si trovava accerchiato dai rivoluzionari e dai reazionari, presenti prevalentemente nelle classi popolari. La forte limitazione del diritto di voto serviva a escludere questi movimenti dall'Assemblea elettiva.

## BIBLIOGRAFIA

### FONTI UFFICIALI

Carta del 4 giugno 1814, in Armando Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia moderna*, Torino, Einaudi, 1952.

Carta Costituzionale del 1830, in Armando Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia moderna*, Torino, Einaudi, 1952.

Costituzione belga del 7 febbraio 1831, in Boris Mirkine-Guetzévitch, *Le Costituzioni europee*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954.

Statuto del Regno di Sardegna, in Alberto Aquarone, Mario D'Addio, Guglielmo Negri, *Le Costituzioni italiane*, Milano, Edizioni di Comunità, 1958.

### LETTERATURA

Barile Paolo, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1964.

Bin Roberto, Pitruzzella Giovanni, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004.

Bobbio Norberto, Pierandrei Franco, *Introduzione alla Costituzione*, Bari, Laterza, 1970.

Dicey Albert Venn, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, London, MacMillan and co., New York, 1889.

- Ghisalberti Carlo, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari, Laterza, 2006.
- Grimaldi Angelo, *Disegno storico del costituzionalismo moderno*, Roma, Armando Editore, 2007.
- Marongiu Antonio, *Storia del diritto italiano (Ordinamenti e istituti di governo)*, Milano, Cisalpino, Istituto Editoriale Universitario, 2000.
- Mortati Costantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, Cedam, 1969, Tomo I.
- Mortati Costantino, *Le Forme di Governo*, Padova, Cedam, 1973.
- Negri Guglielmo, *Commento allo Statuto del Regno di Sardegna*, in Alberto Aquarone, Mario D'Addio, Guglielmo Negri, *Le Costituzioni italiane*, p. 660.
- Perticone Giacomo, *Il Regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1960.
- Scuccimarra Luca, *La rappresentazione imperfetta. Kant e il paradosso della costituzione inglese*, *Giornale di Storia costituzionale*, 2/2001.
- Sonnino Sidney, *Torniamo allo Statuto*, Firenze, Nuova Antologia, quarta serie, 67, 1897.