

*Piero Gambale**

LUISS Guido Carli di Roma

LO STATUTO ALBERTINO E IL ‘PARADOSSO’
DELLE RIFORME: BREVI CENNI SULLE
EVOLUZIONI DI UNA CARTA
„OTTRIATA, PERPETUA ED IRREVOCABILE”

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2021.004>

Date of receipt: 24.09.2021

Date of acceptance: 17.11.2021

The Albertine Statute and the ‘paradox of reforms’: brief notes on the evolution of a “perpetual and irrevocable” Charter. The article briefly examines the traditional characteristics of the ‘Albertine Statute’ as a constitutional charter, ‘perpetual and irrevocable’; subsequently, it highlights how the Albertine Statute will activate various evolutionary phases, despite its formal ‘fixity’ and the absence of its institutional legitimacy: in fact, in its adoption process there was an explicitly political pact between the Crown and the whole liberal movement. The ‘form of government’ and its evolutions – according to the Author – represent a possible ‘key’ to identify some ‘seasons’ of the statutory charter: so in the article, at the beginning of the statutory phase, it is argued that there was a ‘season’ undoubtedly a logic of functioning as a monarchical-constitutional in which the will of the King prevails in the political-institutional situations. The second ‘season’ of the form of government evolves towards the par-

* Dr. Piero Gambale – Dottore di ricerca in diritto pubblico comparato. Componente del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche „Vittorio Bachelet” e del Centro studi sul Parlamento della Università Luiss Guido Carli di Roma, ORCID: 0000-0003-2766-5793, e-mail: gambalepiero@gmail.com.

liamentary model, only partially realized through the consolidation of the Legislative but rather through a strengthening of the Executive under the dual aspect of organization and regulatory instruments adopted. In conclusion, the article highlights how the 'seasons of the Albertine Statute' are not linear but identifiable through a kind of 'stop and go back'.

Keywords: The Albertine Statute, form of government, constitutional legitimacy.

Sommario. L'articolo esamina in primo luogo le tradizionali caratteristiche dello Statuto albertino quale Carta costituzionale 'ottriata, perpetua ed irrevocabile'; in un secondo momento, esso evidenzia come, nonostante tale formale 'fissità' e l'assenza di una sua autonoma legittimazione istituzionale, lo Statuto albertino vivrà diverse fasi evolutive, proprio perché alla base del suo processo di adozione vi è quel patto politico esplicitamente stretto tra la Corona e tutto il movimento liberale. Proprio la 'forma di governo' e le sue evoluzioni – secondo l'Autore – rappresentano una possibile 'lente' per individuare alcune 'stagioni della Carta statutaria: così nell'articolo si parla, all'inizio della fase statutaria, di una 'stagione' indubbiamente incentrata intorno alla logica di funzionamento propria del regime monarchico-costituzionale e nella quale prevale la volontà del Re. Una seconda 'stagione' della forma di governo è quella che evolve verso il modello parlamentare, nella quale però solo in parte si realizzò il consolidamento del Potere Legislativo quanto piuttosto il rafforzamento del Potere Esecutivo sotto il duplice versante dell'organizzazione e degli strumenti normativi adottati. In conclusione, l'articolo intende evidenziare come le 'stagioni' della Carta albertina non siano state lineari ma forse piuttosto individuabili attraverso una sorta di stop and go back, tra tentativi di distaccarsi dal testo formale e tendenze ad adottare prassi e interpretazioni più coerenti con le previsioni statutarie.

Parola chiave: Lo Statuto albertino, forma di governo, legittimità costituzionale.

1. Vorrei far precedere le mie brevi riflessioni sullo Statuto albertino e le sue 'stagioni' dai sinceri ringraziamenti nei riguardi degli amici e colleghi polacchi per aver voluto fortemente organizzare, nuovamente in presenza, questa VIII edizione del Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali nella splendida cornice dei laghi della Masuria, dopo un lungo periodo di 'forzata virtualità'.

Ritengo sia stata una scelta particolarmente opportuna, dal momento che dietro questo appuntamento biennale di studi e approfondimenti si cela non soltanto l'Accademia 'in senso stretto' ma anche oltre un quindicennio di contatti e relazioni, snodatosi nell'arco di otto edizioni dei Colloqui.

Relazioni che hanno costruito un vero e proprio 'ponte' tra due Paesi 'amici'; ed un 'ponte' è stata la figura alla quale giustamente questa edizione

del Colloquio è dedicata: quella di Stanislaw Morawski e della sua ‘creatura’, la Fondazione Romana Marchesa JS Umiastowska fondata nel 1944 a Roma e da lui presieduta a partire dal 1979¹.

Il significato di questi Colloqui sulle trasformazioni istituzionali tra Italia e Polonia, nati nel 2006, è stato da subito evidente nella volontà di superare una visione, espressa con un’efficace locuzione – la Polonia come ‘luogo dello spirito’ (così Lombardi, 1992, p. 7) – che finiva per confinare l’analisi dell’ordinamento costituzionale polacco ad una dimensione di mera curiosità intellettuale, stante l’assoluta inconciliabilità tra le dinamiche di funzionamento di un modello di democrazia liberale (l’Italia) e quelle riferibili ad un sistema di c.d. socialismo reale².

La Polonia può ritenersi invece da tempo un osservatorio di storia e di diritto costituzionali, sin dagli albori dello Stato nazionale e della Costituzione del 3 maggio 1791, secondo testo costituzionale in senso moderno.

Interesse che è andato indubbiamente accrescendosi dopo la caduta del Muro di Berlino (su tutti v. Bartole, 1993) e lungo questi ultimi quindici anni, sol che si guardi ai temi che sono stati esaminati nel corso dei Colloqui (cfr. Martin, Witkowski and Gambale, 2007): dalla legislazione elettorale di ‘contorno’, al ruolo dei partiti politici, passando per quello dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione comunitaria (Gambale and Pitino, 2007). Dal 2015, poi, la Polonia, insieme ad altri Paesi dell’Europa orientale, è centrale nell’osservazione dei caratteri di quell’‘ossimoro costituzionale’ che sono le c.d. ‘democrazie illiberali’³.

Come ci ricorda oggi una recentissima pubblicazione – e chiudo qui queste mie brevi considerazioni introduttive – la Polonia è in una profonda fase di cambiamento e il sistema costituzionale della c.d. Terza Repubblica è in fase di profonda trasformazione.

¹ Dal 1989 il compito primario della Fondazione è stato quello di documentare la presenza e l’attività dei polacchi in Italia nel XX secolo. Nell’ambito delle sue attività, la Fondazione ha cooperato e collabora con istituzioni scientifiche e culturali in Polonia, tra le quali: l’Istituto d’Arte dell’Accademia Polacca delle Scienze, la Biblioteca Nazionale e il Pontificio Istituto di Studi Ecclesiastici di Roma. Nel 2000 la Fondazione ha avviato una propria collana editoriale.

² Come risulta ben evidente nel volume che raccoglie gli atti di un altro Colloquio italo-polacco sulla *Formazione delle leggi e forme del loro controllo*, organizzato dall’Accademia nazionale dei Lincei, 9–10 novembre 1984, Roma, spec. p. 10

³ L’analisi dei più recenti svolgimenti istituzionali in Polonia esula dall’oggetto di questa relazione; sul tema si rinvia a Sawicki, 2018, p. 7 et seq. V. anche gli interventi svolti nel corso del convegno sulle *Democrazie illiberali in prospettiva comparata: una nuova forma di Stato?*, Organizzato dall’università della Calabria – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali (4 dicembre 2019).

In questa situazione già molto difficile – ci ricordano gli Autori – la Polonia ha dovuto affrontare le grandi sfide poste dalla Pandemia e molti sono gli interrogativi circa gli effetti che la crisi sanitaria mondiale potrà avere sul sistema costituzionale⁴.

2. Venendo al tema oggetto del presente Colloquio, premetto che parlare di ‘riforme’ del testo dello Statuto albertino può a prima vista apparire un paradosso: lo Statuto albertino è infatti comunemente considerato una Carta costituzionale scaturita integralmente dalla volontà del Sovrano, „ottriata, perpetua ed irrevocabile”⁵. Dal dibattito istituzionale che si svolse in seno al Consiglio di Conferenza del Regno di Sardegna e, successivamente, nel testo del *Preambolo* si può cogliere infatti la genuina intuizione del Monarca di concedere lo Statuto con l’espressione *Legge perpetua ed irrevocabile*, attestando l’impegno a non revocare lo Statuto, per parte del Re e dei suoi successori. Traspare evidente un’intenzione di non negoziabilità e per questa ragione non si prevedevano né procedimenti aggravati di revisione costituzionale (cosa che, ad esempio, la Costituzione del Belgio del 1831 contemplava), né si prevedevano organi speciali ai quali fossero affidati poteri di revisione o attribuiti poteri specifici di controllo di costituzionalità.

La formula della *c.d. perpetuità-irrevocabilità* esprime dunque l’idea che il Re, dal punto di vista giuridico, abbia esaurito, con la promulgazione dello Statuto, l’originario potere costituente, attribuendo l’esercizio di tutti i poteri dello Stato ad organi e procedure „costituiti”. In questa chiave di lettura, la natura di carta fondamentale che si attribuisce allo Statuto collega la concessione della Carta albertina ad un indirizzo sì riformista della monarchia ma rispetto al quale lo Statuto stesso è una continuazione e non un momento di rottura.

Sul piano dell’assetto istituzionale dello Stato, quindi, ad una lettura testuale del Preambolo e dello Statuto, appare chiaro l’intento e il motivo ultimo della decisione da parte del Re di concedere lo Statuto, vale a dire quello di „aumentare il prestigio della monarchia e conferire maggior potere al Re ed al suo Governo”⁶.

⁴ Da ultimo, per un’analisi che tenga conto anche delle recenti vicende costituzionali legate alla gestione della pandemia (v. Löhnig, Serowaniec, Witkowski, 2021, spec. p. 5 et seq.).

⁵ In tal senso, se si guarda al Preambolo, vi si trova, utilizzata per l’ultima volta, „l’antica formula dei governi assoluti” (Crosa, 1922): „di nostra certa scienza, Regia autorità”.

⁶ Verbale del 7 febbraio 1848, in *Lo Statuto albertino [...] lavori preparatori*. Nello stesso Preambolo vi è però il richiamo al „parere del nostro consiglio”, che allude, e di ciò vi è preziosa testimonianza nei verbali del „consiglio di conferenza”, all’intervento determinante dell’iniziativa politica dei ‘ministri del Re’ (in primis il Borelli, ministro dell’Interno, considerato

In tale ottica, il cardine del nuovo sistema istituzionale è dunque la monarchia, che relega la Camera dei Deputati in un ruolo assolutamente marginale, come si evince sia sul piano teorico, considerandosi con sfavore la rappresentanza politica individuale rispetto a quella organicista per ceti, sia sul piano pratico, con l'affermazione netta del principio di gratuità delle cariche parlamentari (sul punto v. Rosboch, 1999, p. 65, spec. nota 18).

3. Eppure, già dopo i primi anni di vita della Carta albertina, emergeranno alcuni nodi fondamentali che condizioneranno la successiva evoluzione costituzionale italiana, confermando che lo Statuto del Regno d'Italia costituirà la base dello sviluppo e della vita del Regno d'Italia fino all'attuale Costituzione, oltre che un indubbio passo in avanti nel progresso del Regno di Sardegna⁷.

Da subito ci si interrogherà, nella concreta vita istituzionale e sugli organi di stampa, sul valore politico e giuridico della nuova carta costituzionale: ciò renderà esplicito che il tema dell'irrevocabilità-perpetuità dello Statuto (e delle sue relative interpretazioni) andrà in realtà presto declinato guardando ai caratteri di quella „rivoluzione liberale” che sarà il contenuto minimo del patto politico esplicitamente stretto tra la Corona e tutto il movimento liberale (sul punto v. Merlini, 2010, p. 3 et seq.).

Sarà Camillo Benso conte di Cavour, pochi giorni dopo la promulgazione dello Statuto, a prendere una posizione critica nei confronti del nuovo testo costituzionale nel suo articolo pubblicato su *Il Risorgimento* del 10 marzo 1848 e significativamente intitolato *Critiche allo Statuto* (sul punto v. Rosboch, 1999, p. 72, spec. nota 37).

Nelle considerazioni di Cavour, il testo statutario perde i caratteri di norma rigida ed immediatamente vincolante e, allontanandosi dalle posizioni dei redattori, allude ad una centralità del Parlamento (soprattutto della sua componente elettiva).

Ci si pone così il problema delle modificazioni future del testo statutario e si giunge alla conclusione che l'autolimitazione del Re nel rispetto del 'patto' sopra richiamato non escluda che il popolo tramite i suoi rappresentanti introduca cambiamenti accettati dalla Corona: una legge votata dal Parlamento

il *primus inter pares* tra i ministri) sia nel convincere il Re della inevitabilità della „concessione” – „meglio darla che subirla” per usare le sue espressioni – sia nella formazione del testo del nuovo Statuto.

⁷ Emblematico il giudizio di Francesco Ruffini, ripreso in Lombardi, 1997, p. 139. Più problematico il giudizio di Ghisalberti, 1998, p. 387–412. Evidenziano gli effetti dirompenti che lo Statuto albertino ebbe sul precedente assetto istituzionale, Allegretti, 1989, p. 473–476; Soffietti, 1999, p. 118.

e sanzionata dal Re potrebbe quindi modificare lo Statuto. Sia il potere di revoca sia quello di revisione sono quindi stati, nelle considerazioni del Cavour, definitivamente ceduti da parte del Sovrano, per affermare quel principio della c.d. ‘onnipotenza parlamentare’ o ‘costituente perpetua’ che vedeva nel solo Parlamento l’organo abilitato alle modifiche costituzionali.

4. Sin dalla sua entrata in vigore, lo Statuto albertino contiene dunque in sé un grande potenziale evolutivo, che si snoderà sia sul piano dei Poteri sia su quello dei Diritti. Si tratterà di una evoluzione che, come correttamente è stato detto non sarà lineare ma procederà spesso attraverso una sorta di *stop and go back*, „alimentato da spinte ad abbandonare il testo e contropinte a ritornare ad esso o quantomeno ad adottare prassi e interpretazioni più coerenti con le previsioni statutarie” (così Cosimo, 2011).

Sul primo versante, si condivide la recente analisi di Sica, che, nel dare conto delle diverse posizioni in dottrina, parla di attuale „estrema problematicità nell’individuazione dei reali assetti determinatisi tra Corona, Governo, Senato vitalizio e Camera elettiva”, e di un confronto sulla forma di governo statutaria ancora „ricco di sfumature, tendente verso una sostanziale convergenza sulla parlamentarizzazione in senso dualistico del sistema”⁸.

In tale prospettiva, tali assetti andranno, in una prima fase coincidente con il periodo iniziale di vigenza dello Statuto e fino al governo della Destra storica, dal regime monarchico-costituzionale verso il modello parlamentare, mettendo in evidenza sia il consolidamento del Potere Legislativo – nel ruolo crescente della Camera dei Deputati e in quello del Senato, (attraverso la prassi delle c.d. infornate dei senatori da parte del Governo) ma anche il rafforzamento del Potere Esecutivo.

Sotto quest’ultimo profilo, anche se nello Statuto non si menzionava il Governo come organo a sé, la fisionomia organizzativa del Governo si andò definendo progressivamente, attraverso le votazioni fiduciarie e l’emersione della figura del Presidente del Consiglio; anche sul versante degli strumenti normativi adottati dal complesso Re-Camere-Governo, lo Statuto albertino consentì una notevole capacità di evoluzione ed innovazione, generando la „legge” come atto complesso, frutto della cooperazione tra i tre soggetti, ma anche i decreti-legge ed i decreti delegati.

Vi furono anche frangenti politico-istituzionali nei quali l’evoluzione nel senso della „parlamentarizzazione” della forma di governo conobbe significa-

⁸ Per una dettagliata ricostruzione delle diverse posizioni in dottrina circa la configurazione della forma di governo statutaria, v. da ultimo, Sica, 2021, spec. p. 21–23.

tivi interventi della prerogativa regia, facendo registrare ‘controspinte’ a tornare ad una interpretazione più letterale del testo statutario: accadde con il Proclama di Moncalieri (3 luglio 1849), quando il Re sciolse la Camera che si rifiutava di approvare il trattato di pace con l’Austria; con le crisi di Governo aperte dal Re che ottiene le dimissioni del governo (Governo Minghetti 1864) e infine con la mancata sanzione regia di leggi approvate dalle Camere (durante il Governo Menabrea).

Vi furono poi anche frangenti politico-istituzionali nei quali si registrò la tendenza a negare in radice la costituzionalità di quella evoluzione in senso parlamentare, in particolare con l’avvento della Sinistra al potere e, come fu fatto da Sonnino nel suo celebre articolo *Torniamo allo Statuto* nel 1897, alla vigilia della prima grave crisi dello Stato liberale, arrivandosi a denunciare le degenerazioni del parlamentarismo.

Anche sul piano dei ‘Diritti’, lo Statuto albertino mostrò un significativo potenziale evolutivo legato al suo carattere flessibile/elastico: inizialmente riconosciuti entro precise delimitazioni delle leggi esistenti (dagli artt. 24–32 dello Statuto), essi furono progressivamente interpretati in senso estensivo.

Qui si possono richiamare succintamente le vicende dell’art. 1 dello Statuto dove si proclamava espressamente che la sola ‘religione di Stato’ fosse quella cattolica, escludendo la libertà religiosa. In realtà, sin dai primi atti del Governo – si pensi all’allontanamento dei Gesuiti dal Regno – la politica si orienterà in senso anticlericale, secondo la linea ‘giurisdizionalista o neogiurisdizionalista’.

Fu ancora una volta la flessibilità dello Statuto a permettere un aggiornamento, in armonia con l’affermazione delle istanze dei liberali, e la piena attuazione di alcuni dei diritti fondamentali: libertà personale, di stampa e riunione furono garantite e anche per la giustizia furono approntate garanzie (sul punto v. ampiamente Pene Vidari, 1994, p. 41 et seq., spec. 61).

In definitiva, pur godendo di una scarsa legittimità istituzionale⁹, che sarebbe stata invece certamente favorita, secondo parte della dottrina, dalla presenza di un sistema parlamentare forte, „capace di produrre decisioni e trasformazioni ottenendo più rapidamente la propria legittimità dando alla nazione i valori della democrazia parlamentare” (V. Rebuffa, 1993, p. 90)¹⁰, lo

⁹ Sul fatto che per tale ragione lo Statuto non fu mai al centro di riti celebrativi, v. Ciolli, 2020, p. 18 et seq.

¹⁰ Sempre secondo lo stesso Autore, lo Statuto non riuscì a conquistare nemmeno una legittimazione popolare perché scontava il fatto di essere una carta ottriata, moderata e insufficiente a soddisfare le richieste popolari che avevano connotato in Europa i moti del 1848. Rebuffa, 1995, p. 26–27.

Statuto albertino visse, in particolare nei suoi primi cinquant'anni, una duplice dimensione.

Da un lato, mantenne almeno formalmente un alone di sacrale intangibilità (Pene Vidari, 1998, p. 314), al punto da sperimentare una sola modifica formale (per giunta pochi giorni dopo la sua entrata in vigore attraverso la modifica dell'articolo 77 riguardante il colore della bandiera nel 1848) e complessivamente poche leggi di 'rilevanza costituzionale' (sul punto v. Maranini, 1938, p. 106–107 che ne elenca una quindicina).

Dall'altro, non può negarsi che, pur operando poco la 'flessibilità', nel senso che non venne molto modificato attraverso altre leggi ordinarie, molto poté invece l'elasticità, ovvero la tendenza a 'piegare' il testo dello Statuto albertino, tramite prassi o interpretazioni, alle esigenze politiche del momento.

Questo ebbe sicuramente una forte ambivalenza: in positivo, servì in una certa fase ad accelerare processi come quello dell'unificazione politico-amministrativa del Regno d'Italia ma, in negativo, portò inevitabilmente ad un progressivo svuotamento del suo significato normativo.

Ciò finì per palesare l'intrinseca fragilità di un testo sprovvisto, in ultima analisi, di garanzie: la mancata statuizione di un procedimento speciale di revisione costituzionale e di un organo di controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi consentirono in definitiva al potere politico di legiferare in piena e assoluta discrezionalità.

BIBLIOGRAFIA

- Allegretti, U. (1989). *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna: Il Mulino.
- Bartole, S. (1993). *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna: Il Mulino.
- Ciulli, I. (2020). *Storia degli anniversari dello Statuto e della Costituzione (storia dei riti)*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 1, p. 1–30.
- Crosa, E. (1922). *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino: Bocca.
- Di Cosimo, G. (2011). *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1, rivista on-line.
- Gambale, P., Pitino, A. (2007). *Il processo di „europeizzazione” dell'ordinamento polacco: prime considerazioni su alcuni riflessi derivanti dall'adesione all'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1, p. 77–112.
- Ghisalberti, C. (1998). *Lo Statuto albertino ed il costituzionalismo europeo della prima metà dell'Ottocento*, in *Clio*, n. 34, p. 387–412.
- Löhnig, M., Serowanec, M., Witkowski, Z. (eds.) (2021). *Pandemic Poland: Impacts of Covid-19 on Polish Law*, Vienna: Vandenhoeck & Ruprecht Verlage.

- Lombardi, G. (1992). *Prefazione*, in J. Wawrzyniak, *La Polonia e le sue Costituzioni dal 1791 ad oggi. Le radici istituzionali della svolta polacca*, Rimini: Maggioli.
- Lombardi, G. (1997). *Cesare Alfieri di Sostegno tra Costituzionalismo della Restaurazione e liberalismo statutario*, in C. Vernizzi (a cura di), *Alfieri di Sostegno tra Torino e Firenze*, Torino: Museo Nazionale del Risorgimento, p. 133–144.
- Maranini, G. (1938). *Italia. Dallo Statuto di Carlo Alberto alle leggi costituzionali del fascismo*, in *La Costituzione degli Stati dell'Età Moderna*, Firenze: Le Monnier.
- Martin, G.C. De, Witkowski, Z., Gambale, P. (a cura di) (2007). *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto. Atti del I Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Padova: Cedam.
- Merlini, S. (2010). *Lo Statuto Albertino, legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della monarchia*, in S. Merlini, G.T. Barbieri, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, p. 1–20.
- Pene Vidari, G.S. (1994). *I diritti fondamentali nello Statuto albertino*, in A. Romano (a cura di), *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle carte costituzionali europee*, Milano: Giuffrè, p. 41–64.
- Pene Vidari, G.S. (1998). *Lo Statuto albertino dalla vita costituzionale subalpina a quella italiana*, in *Studi Piemontesi*, n. 27, p. 303–314.
- Rebuffa, G. (1993). *Lo Statuto albertino*, Bologna: Il Mulino.
- Rebuffa, G. (1995). *La Costituzione impossibile. Cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, Bologna: Il Mulino.
- Rosboch, M. (1999). *Lo Statuto Albertino dalla concessione all'applicazione*, in *Bollettino storico vercellese*, n. 1, p. 59–86.
- Sawicki, J. (2018). *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano: Franco Angeli.
- Sica, G. (2021). *Prove di fiducia. Il presidente della Camera e il parlamentarismo nel periodo statutario*, Roma: Carocci editore.
- Soffietti, I. (1999). *Statuto Albertino* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, n. 15, p. 107 et seq.

