

***Roberto Martucci***

*Università del Salento*

## L'ITALIA UNITA E IL GOVERNO DEL RE

### 1. IL REGNO D'ITALIA HA BASI VECCHIE

«Larghe e forti istituzioni rappresentative» aveva promesso re Carlo Alberto nella formula di promulgazione dello Statuto fondamentale del Regno di Sardegna, il 4 marzo 1848, confermando l'opzione per «un compiuto sistema di governo rappresentativo», promesso ai suoi sudditi con il Proclama costituzionale dell'8 febbraio 1848. Furono quelle due formule – ambiziosissime e parzialmente disattese – a dare un senso all'esperienza costituzionale subalpina del decennio 1849–1859, delineando un sistema politico improntato ai principi liberali emersi nella Francia della Restaurazione e della Monarchia di Luglio.

L'Italia legittimata dai Plebisciti del 1860 avrebbe fatto i conti con quella eredità costituzionale fin dal primo quadriennio di assestamento (1861–1864), assumendo come assi del suo sistema politico: la centralità della Corona, la debolezza del governo, la debole legittimazione della Camera elettiva, l'ambigua e marginale collocazione istituzionale del Senato del Regno.

Ma il 17 marzo 1861 il Parlamento del Regno d'Italia aveva però sancito un paradosso. Da un lato, si era decretata la nascita di un nuovo soggetto di diritto internazionale che, in tale veste, chiedeva il riconoscimento diplomatico alle Potenze già accreditate presso il cessato Regno di Sardegna. D'altro lato, il Regno d'Italia si connotava obiettivamente quale ampliamento territoriale degli Stati Sardi dei quali conservava dinastia regnante, esercito e alte gerarchie militari, capitale politica, strutture amministrative, ordinamento giuridico e, soprattutto,

il sistema politico quale era venuto delineandosi negli anni di Cavour (1852–1861). Se gli indicatori più evidenti della continuità statale – poi teorizzata dalla scienza costituzionale tra Otto e Novecento – furono la conservazione dell’ordinale dinastico del re Vittorio Emanuele II e il mantenimento della progressione numerica della legislatura VIII, non mancarono altri segni rilevanti. Per esempio, l’adozione dell’assetto piemontese dei poteri pubblici – istituzioni, prassi, uomini – e la perdurante vigenza dell’intera legislazione del Regno di Sardegna che gravò come un’ipoteca sull’edificio legislativo del Regno d’Italia.

L’eredità piemontese fu così rilevante da rendere inutilizzabile la cesura rappresentata dal 1861 per presentare il nuovo sistema politico unitario, prescindendo totalmente dal 1848–1860. Fu in quel periodo che lo Statuto del Regno andò acquistando nella prassi costituzionale quella fisionomia che avrebbe poi mantenuto nel corso dei decenni, fino al 1922 e alla crisi definitiva dello Stato liberale. Tra gli elementi sui quali appare opportuno focalizzare l’attenzione ve ne sono quattro di notevole rilevanza per la comprensione della genesi dello Stato liberale pre e post-unitario e, quindi, della sua intrinseca debolezza. Essi riguardano lo Statuto, la posizione del re, la collocazione extra-statutaria del presidente del Consiglio, la legge elettorale censitaria.

Partiamo dalle basi costituzionali del Regno. Non essendo stato il prodotto di una rottura costituente ma di una autonoma iniziativa sovrana dall’alto, lo Statuto Albertino non presuppose l’azzeramento legislativo e convisse tranquillamente con leggi d’impianto illiberale, parzialmente modificate per iniziativa del ministro Rattazzi nell’autunno 1859. Fin dai primi anni la vaghezza dei princìpi statutari e la subalternità culturale e cetuale della magistratura subalpina resero impossibile al giudice ordinario un sindacato di costituzionalità della legislazione ordinaria. A differenza, cioè, dalle costituzioni prodotte dal Settecento costituzionale americano – e, in qualche misura, dalla stessa *Déclaration des droits* del 1789 – che si ponevano al vertice della piramide normativa rendendo possibile una pronuncia d’incostituzionalità da parte dei giudici, lo Statuto aveva essenzialmente un valore meta-legislativo che rendeva prossimo allo zero il suo tasso di utilizzabilità in tribunale.

In secondo luogo, gravò sull’evoluzione costituzionale italiana il fatto che per i primi diciassette anni di vita del Regno d’Italia il suo sistema politico si fosse sviluppato sotto il re Vittorio Emanuele II che aveva già regnato per dodici anni sul trono sardo, senza mai essere sfiorato dal dubbio che alla sua regale persona potesse essere applicata la massima «regna ma non governa». Impressione rafforzata dal fatto che nessuna disposizione testuale dello Statuto accreditava un repentino affievolimento del ruolo del monarca. Per lo Statuto la “totalità” ese-

cutiva era espressa dal re, i ministri vi figuravano come suoi collaboratori, la loro dimensione collegiale di «governo del re» era richiamata solo in via incidentale; nessuna norma costituzionale menzionava una qualunque gerarchia interna al governo che rendesse plausibile prospettare una collegialità imperfetta che facesse spazio in particolare a un ministro configurabile come “primo”. Tuttavia, questo quadro dell’assetto dei supremi poteri pubblici sembrerebbe inconciliabile con la presenza forte del conte di Cavour alla direzione degli affari negli anni 1852–1859. Ritengo, infatti, che la presidenza del Consiglio Cavour potesse ricordare l’evoluzione della presidenza dei ministri prussiana, quale veniva delineandosi a partire dagli anni Cinquanta, per trovare poi negli anni Sessanta con Bismarck la sua espressione più matura. Seguendo il modello prussiano, la collaborazione tra il re e il suo principale ministro acquisiva valore meta-costituzionale, imperniandosi sui rapporti privati di carattere personale oltre che sulla fiducia preventiva del capo dello Stato che delegava al presidente del Consiglio la gestione degli affari civili, riservando al re il controllo diretto della sfera militare e una decisa influenza sulla politica estera. Questa sfera di rapporti personali di natura meta-costituzionale rivestiva un ruolo centrale nella fase di pluridecennale transizione da una forma di governo a un’altra non ancora ben individuata, come attesta la stessa esperienza britannica dove anche durante il pieno consolidamento del governo di gabinetto in età vittoriana (1837–1901) non venne mai meno né la consuetudine né l’importanza degli incontri quotidiani tra la regina e il primo ministro. La morte improvvisa del conte di Cavour – unita alla confluenza della specificità subalpina nel più ampio contesto italiano – a impedire il consolidamento dell’istituto che anche in Italia, se rodato per una trentina d’anni, avrebbe potuto portare al “cancellierato”. Viceversa, l’improvvisa morte di Cavour, sempre percepito da Vittorio Emanuele II come un collaboratore troppo ingombrante, lasciò libero spazio al re per nominare governi deboli destinati a non durare in carica l’intera legislatura.

La legge elettorale censitaria, infine, riservava a pochi notabili per collegio la scelta dei deputati alla Camera, contribuendo a indebolire il sistema in una misura sottovalutata dalle *leaderships* dell’epoca e dalla storiografia successiva. Un suffragio così insensatamente ristretto era forse gestibile nell’ambito della piccola patria sardo-piemontese, là dove le gerarchie sociali consolidate permettevano di avere deputati-notabili lealisti nei confronti della loro Corona; esso era del tutto incapace di dar voce alle spinte centrifughe dell’immensa periferia rurale italiana, nel più ampio e disomogeneo contesto peninsulare.

## 2. LO STATUTO ALBERTINO DEL 1848 E LA *CHARTE* DELLA RESTAURAZIONE FRANCESE (1814)

Nel 1861 il Regno d'Italia si presentava come uno Stato a base rappresentativa con forte preponderanza monarchica, retto da una carta costituzionale – lo Statuto Albertino – ereditata dal cessato Regno di Sardegna.

Benché fosse stato promulgato durante la “primavera dei popoli” – il 4 marzo 1848 – lo Statuto, pur evocando nel preambolo «larghe e forti istituzioni rappresentative», rimaneva legato alla logica censitaria della Restaurazione. In particolare, esso era tributario della *Charte* francese del 1814 – rivisitata marginalmente dalla Monarchia di Luglio nel 1830 – che aveva rappresentato il tentativo (mal riuscito) di far acclimatare l'esperienza inglese del governo parlamentare di “gabinetto” in un altro contesto, secondo una lettura francese particolarmente attenta a sottolineare spazio e ruolo del re nel sistema dei poteri pubblici. Una centralità esaltata dalla previsione di contrappesi modesti: un Parlamento bicamerale a legittimazione debole (solo la Camera dei deputati era eletta, sulla base di un suffragio riconosciuto a pochi elettori), e ministri concepiti più come consiglieri della Corona che come parte di un autonomo potere esecutivo. È sintomatico che questa “lettura” francese del modello inglese non prevedesse un riconoscimento costituzionale del *premier* (non menzionato dalla *Charte*), di modo che il ministro più influente – indicato come Primo ministro dalle fonti dell'epoca – negli anni della Restaurazione si trovava più nella condizione di “capo di gabinetto” del monarca, che non in quella di capo “del” gabinetto francese.

La Rivoluzione parigina del luglio 1830 aveva inizialmente modificato la situazione di fatto, aumentando la visibilità del presidente del Consiglio, senza tuttavia riuscire a contenere la tendenza di re Luigi Filippo a intervenire frequentemente nel governo del paese. Malgrado l'assetto parlamentare della forma di governo, il carattere fortemente censitario del regime francese, privandolo di basi di legittimazione di massa, ne provocò la caduta il 22 febbraio 1848. Averne quindi fatto, proprio negli stessi giorni, un modello costituzionale da copiare, rappresentava una singolare e significativa contro-tendenza. Quando poi nel 1860–61, al termine della crisi d'indipendenza lo Statuto Albertino venne esteso al Regno d'Italia, era ormai un anacronistico fossile legislativo.

L'iniziativa di dare basi costituzionali al Regno di Sardegna era stata assunta da re Carlo Alberto, anticipato da una decisione di Ferdinando II di Borbone che alla fine del gennaio 1848 aveva già impresso una svolta costituzionale alla crisi politica delle Due Sicilie. Con l'eccezione della Roma mazziniana (1849), anche le costituzioni italiane del periodo quarantottesco non erano state il prodotto di

una fase costituente che avesse visto come protagonisti dei deputati investiti del compito di mettere per iscritto un ordinamento generale dei poteri pubblici, bilanciato da un sistema di libertà politiche (stampa, riunione, culto) che trasformasse i sudditi in cittadini.

Carlo Alberto si era premurato di far verbalizzare che «si avesse cura di non imitare le altre nazioni in modo servile»<sup>1</sup>, ma il documento che ne risultò rappresentava una traduzione impoverita del testo francese del 1814 con alcuni significativi peggioramenti. La *Charte* del 4 giugno 1814 aveva seguito uno schema razionale di derivazione settecentesca: un lungo preambolo, di carattere storico-ideologico, introduceva settantasei articoli divisi in otto titoletti privi di numero progressivo. Sulla base di consolidati principi del diritto pubblico l'ordine sequenziale degli articoli già attestava l'implicita gerarchia dei valori individuati dal legislatore. Così, il semplice fatto che la *Charte* francese del 1814 si aprisse con l'articolo 1 consacrato al principio di uguaglianza, mentre lo Statuto Albertino il suo articolo 1 lo dedicava alla «religione Cattolica Apostolica e Romana» come «sola religione dello Stato», rendeva evidente che un abisso concettuale separava i due testi. Non che la *Charte* facesse professione d'indifferenza in materia religiosa o considerasse marginale la questione; al contrario, se ne occupava nel primo Titolo consacrando gli articoli 5, 6 e 7. Solo che faceva rientrare il problema della religione di Stato nella più generale questione della «uguale libertà» e «protezione» dei culti (art. 5), equiparando anche le altre confessioni cristiane (calvinisti, luterani) alla religione cattolica (art. 7).

La *Charte* francese delineava un ordinamento monarchico-rappresentativo a base censitaria, il cui primo titolo (*Droit public des Français*), prendeva il posto della *Déclaration des droits* del 1789, compatibilmente con la realtà della Restaurazione. Ci troveremo quindi riaffermate la libertà di manifestazione del pensiero, quella dei culti, le garanzie processuali (*Habeas corpus*), l'inviolabilità della proprietà; ma non il riconoscimento del principio di sovranità nazionale, fulcro della *Déclaration* del 1789: si consideri che il termine Nazione, evocativo della Rivoluzione del 1789, era sempre sostituito dalla parola Stato.

La centralità del ruolo del re era fissata dal secondo Titolo della *Charte* (*Formes du Gouvernement du Roi*), che faceva del capo dello Stato il contitolare della funzione legislativa e l'esclusivo detentore del potere esecutivo. Anche se esso veniva poi esercitato con l'ausilio di ministri responsabili che non formavano

---

<sup>1</sup> *Consiglio di Conferenza presieduto da Sua Maestà. Processo verbale della seduta del 3 febbraio 1848*, in: *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, a cura di Luigi Ciaurro Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996, p. 121.

collegio: di qui l'inesistenza di una disposizione relativa al Consiglio dei ministri e al suo presidente. La *Charte* faceva anzi del re l'autentico bilanciante della più delicata tra le funzioni di governo, attribuendo al sovrano il duplice potere d'iniziativa e promulgazione delle leggi. Seguivano poi i titoli delineanti il sistema parlamentare su base bicamerale, con una Camera alta formata da un numero illimitato di Pari del Regno (vitalizi o ereditari, a seconda dei casi) di nomina regia e una Camera dei Deputati a doppia base censitaria, a cui si era eleggibili solo con il raggiungimento dei quarant'anni di età e pagando la cifra, rilevante per l'epoca, di 1.000 franchi annui d'imposte; mentre, per essere elettori occorreva aver compiuto i trent'anni di età ed essere tassati per 300 franchi annui. Parametri monetari che oggi hanno perduto qualsiasi potenzialità evocativa: ma che si trattasse di un severissimo criterio censitario lo attestava il fatto che sulla base di quel filtro fossero riconosciuti i diritti politici solo allo 1,19% della popolazione maschile adulta, cioè 80.000 maschi su circa 6,6 milioni di maschi ultratrentenni.

Nel febbraio-marzo 1848 a Torino il Consiglio di Conferenza (che sotto la presidenza di re Carlo Alberto aveva riunito in composizione allargata accanto ai ministri altri dignitari del Regno) si era rivelato molto più prudente, non osando costituzionalizzare né la Parìa ereditaria, né la regola elettorale censitaria, nel timore di tumulti di piazza.

Secondo il modello francese del 1814, lo Statuto Albertino apparteneva alla famiglia delle costituzioni "brevi", così definite perché caratterizzate da un ridotto numero di articoli di tipo generalista, dettanti solo disposizioni sintetiche sull'assetto dei poteri pubblici – mai indicati come tali e, quindi, neppure separati – e le garanzie di libertà dei cittadini; la cui eventuale portata innovativa era, per altro, bilanciata dal rinvio sistematico alla legislazione ordinaria per la definizione della loro concreta disciplina. Lo Statuto presentava, inoltre, i caratteri della "flessibilità", cioè esso era integrabile (anche derogabile) da qualunque disposizione legislativa ordinaria. Soprattutto, per l'assenza di disposizioni che ne disciplinassero le modalità di mutamento, imponendo al legislatore un percorso rigido – cioè non derogabile, salvo violazione della costituzione – ai fini di una eventuale revisione costituzionale. La mancata previsione statutaria di regolari procedure di revisione, esaltando il valore meta-legislativo del testo albertino grazie alla scarna essenzialità di tante sue disposizioni, avrebbe favorito di volta in volta violazioni, audaci interpretazioni riduttive, fino all'ultima prolungata eutanasia nel ventennio finale della Monarchia dei Savoia (1922–1943).

### 3. IL RE È IL CAPO SUPREMO DELLO STATO

Di particolare rilevanza sono gli articoli 2–10 dello Statuto Albertino: si trattava della traduzione letterale di disposizioni francesi. Centralissimo nella costituzione del Regno, il sovrano era contitolare del potere legislativo (art. 3), titolare unico del potere di sanzionare e promulgare le leggi (art. 7), contitolare dell'iniziativa legislativa che, invece, la *Charte* del 1814 gli attribuiva in via esclusiva:

art. 10 Statuto Albertino: La proposizione delle leggi apparterrà al Re e a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione di bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei Deputati.

In tal modo, il Consiglio di Conferenza apriva uno spiraglio in direzione di un più incisivo intervento delle Camere, recependo le caute aperture realizzate in Francia dalla Monarchia di Luglio, nel 1830.

Al re era inoltre attribuito l'importantissimo potere di scioglimento della Camera elettiva e di proroga (slittamento) delle Sessioni parlamentari senza che fossero stati predisposti dei vincoli rigidi in ordine alla durata minima di apertura delle Camere nel corso dell'anno solare; in tal modo veniva lasciata alla discrezionalità del re, con la copertura del governo, la vita del Parlamento. A differenza della costituzione belga del 1831 – che rendeva automatica la riconvocazione annuale delle Camere, stabilendo che dovessero riunirsi per almeno quaranta giorni l'anno e fissava un limite massimo di un mese per l'aggiornamento della Sessione – i testi francesi e piemontese dettavano una disposizione in bianco che consentiva di chiudere legalmente il Parlamento per periodi lunghissimi, azzeccandone la centralità legislativa:

art. 9 Statuto Albertino: Il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

Cesare Balbo – presidente del Consiglio sardo nei primi 130 giorni di vita statutaria – ne avrebbe teorizzato l'opportunità, presentandola come una giusta parentesi di ozio legislativo<sup>2</sup>. Ozio di cui avrebbero approfittato tutti i presidenti

---

<sup>2</sup> C. Balbo, *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, Felice Le Monnier, 1857, p. 412.

del Consiglio per governare a Camere chiuse gran parte della legislatura. Negli otto anni che intercorsero tra la nomina di Cavour alla presidenza del Consiglio (4 novembre 1852) e l'apertura della VIIIa legislatura (18 febbraio 1861) chiamata a proclamare l'Italia unita, su 3.000 giorni disponibili la Camera poté utilizzarne solo 855, restando chiusa per ben 2.145 giorni: pari a due anni e tre mesi di lavori discontinui, a fronte di cinque anni e otto mesi di chiusura complessiva delle sessioni legislative.

Ma erano tutte disposizioni marginali rispetto al nucleo duro dell'articolo 5 dello Statuto (integrato dagli articoli 6 e 65 che davano base legale a tutte le nomine sovrane) attribuiva al capo dello Stato la totalità del potere esecutivo (nomina e revoca dei ministri: art. 65) in un regime di totale irresponsabilità politica garantito dalla previsione della assoluta inviolabilità della persona del re (art. 4). La formulazione carloalbertina aveva permesso di realizzare un testo volutamente ambiguo che estendeva la nozione di «inviolabilità», già di per sé forte, dalla persona del re alle sue azioni di governo, spingendosi fino alle soglie della insindacabilità degli atti di governo, estranea al moderno costituzionalismo.

L'articolo 5 dello Statuto non si limitava a indicare genericamente nel re «il capo supremo dello Stato», ma gli attribuiva con tassativa elencazione il comando delle armate di terra e di mare, la titolarità della dichiarazione di guerra, la responsabilità della firma dei trattati internazionali e, sollevandolo dall'obbligo di informare integralmente le Camere, poneva le premesse per una politica regia a spettro ampio, indipendente da quella ufficiale del governo sanzionata dal Parlamento:

art. 5 Statuto Albertino: Al Re solo appartiene il potere esecutivo; Egli è il Capo Supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra; fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

L'articolo 5 dello Statuto aveva comportato l'attribuzione del comando supremo al re nelle guerre del 1848–1849 e del 1859; i suoi contenuti erano stati ulteriormente rafforzati nelle due guerre dal conferimento al re di una delega legislativa a spettro ampio, mediante la quale il Parlamento aveva attribuito al re «tutti i poteri legislativi ed esecutivi», su proposta degli stessi ministri respon-

sabili. Come se quella delega legislativa in bianco si fosse potuta configurare quale necessario complemento della Maestà sovrana in una misura talmente estranea alle logiche del governo parlamentare, da consentirci di dire che il sistema costituzionale sardo-italiano dalla concessione dello Statuto alla caduta del governo Minghetti (settembre 1864) non lo sia stato affatto. Quell'esperienza potrebbe invece configurarsi come una transizione incompiuta da una monarchia costituzionale pura (dove il re incarna l'esecutivo e accetta che una Camera eletta voti imposte e bilancio dello Stato) a un modello ibrido non chiaramente definibile secondo i parametri della scienza costituzionale, ma per molti aspetti più vicino all'esperienza governativa prussiana che a quella inglese del sistema di gabinetto.

#### 4. IL RE IN CONSIGLIO DEI MINISTRI

Le *Chartes* francesi borbonica del 1814 e orleanista del 1830 nei rari articoli dedicati ai ministri li presentavano come collaboratori individuali del re; essi non costituivano in principio un autonomo collegio o Gabinetto, a differenza del modello inglese di riferimento. A distanza di qualche decennio e in un contesto politico totalmente diverso, lo Statuto Albertino avrebbe adottato la medesima soluzione, malgrado nel frattempo la costituzione belga del 1831 avesse valorizzato la collegialità governativa, facendo del Consiglio dei Ministri il motore costituzionale dello Stato.

Sulla stampa e negli Atti parlamentari quella collegialità governativa, negata dallo Statuto, avrebbe però avuto la sua rivincita e i resoconti avrebbero cominciato a dare visibilità a un soggetto collettivo appena evocato nel testo statutario: il «Governo del Re», affiancandogli anche l'espressione di «Consiglio dei ministri», estranea al lessico statutario. Il primo decreto di nomina, firmato da re Carlo Alberto, e, poi, gli stessi resoconti avrebbero immediatamente menzionato un soggetto politico monocratico extra-statutario – il presidente del Consiglio dei ministri – indicandolo come l'esponente governativo di maggiore rilievo. La scienza costituzionale dell'Ottocento liberale italiano avrebbe poi fatto il resto, accreditando l'avvenuta transizione di *leadership* governativa – dal re al presidente del Consiglio – retrodatandola ai primi tempi di applicazione dello Statuto. A trarla in inganno era stata, probabilmente, la sottovalutata sovrapposizione temporale di due eventi, distinti sì ma collegati: l'entrata in funzione dei primi governi costituzionali – “a base politica” e non più semplicemente dinastica – aveva infatti coinciso con la Prima guerra d'Indipendenza (1848–1849).

Quella guerra durò complessivamente dodici mesi, dei quali solo cinque di combattimenti effettivi: dichiarata il 23 marzo 1848, interrotta il 9 agosto 1848 (armistizio di Salasco), ripresa il 20 marzo 1849 e disastrosamente chiusa con la disfatta di Novara il 23 marzo 1849. In quell'anno si susseguirono ben sei governi, tre dei quali (i primi due e l'ultimo) esercitarono le loro attribuzioni in piena guerra, quando il re Carlo Alberto, nella sua qualità di comandante supremo dell'Armata sarda, era assente da Torino. Abbiamo quindi ragione di ritenere che nei cinque mesi di combattimenti effettivi i tre governi guidati da Cesare Balbo, Gabrio Casati e Agostino Chiodo abbiano interagito con le Camere e svolto le proprie funzioni – comprese le riunioni settimanali o bisettimanali del Consiglio dei ministri – senza che il re, dislocato al Quartier Generale, potesse esercitare le proprie attribuzioni statutarie che, sotto il profilo formale, risultavano però rafforzate dal conferimento parlamentare dei «pieni poteri» legislativi ed esecutivi durante le operazioni di guerra.

L'assenza fisica del re non impediva però che a Torino si trovasse un suo *alter-ego*, il principe Eugenio di Carignano, nominato Luogotenente generale del re (benché lo Statuto non prevedesse tale carica): egli era abilitato in via "extra-statutaria" a inaugurare le Sessioni parlamentari e promulgare gli atti legislativi al posto del re. Questo obiettivo stato di necessità che aveva scisso l'unità dell'esecutivo – Luogotenente e ministri a Torino, Carlo Alberto in guerra – è stato letto, affrettatamente, come compiuta transizione al "sistema di Gabinetto" a *premiership* consolidata: quasi che fosse stata possibile una inedita compressione dei tempi storici, acclimatando in pochi mesi in un contesto statale arretrato una forma di governo che in Inghilterra si era delineata nell'arco di due secoli, il XVIII e il XIX. Di qui, la difficoltà, anche in sede storica, di pervenire a una lettura coerente degli avvenimenti istituzionali, evitando gli anacronismi e le facili suggestioni.

Infatti, partendo dal presupposto che l'applicazione dello Statuto fosse stata quasi immediatamente di tipo parlamentare, privilegiando il rapporto governo-Camere, rispetto al rapporto re-governo, molti aspetti della storia istituzionale sardo-italiana potrebbero rivelarsi incomprensibili. Come far convivere, per esempio, la bizzarria del doppio incarico di formare il governo, conferito simultaneamente a due personaggi destinati a coesistere nella medesima compagine ministeriale, con la tesi dell'avvenuto consolidamento istituzionale del *premier*? Come dar conto dell'incarico conferito il 19 luglio 1859 – dopo la crisi di Villafranca e le successive dimissioni di Cavour – a Urbano Rattazzi che, avendo accettato, tenne per sé gli Interni, girando la presidenza del Consiglio al generale La Marmora? Mentre molti testi di storia costituzionale e diritto pubblico, ancora oggi,

ignorano la questione non riuscendo ad assorbire la prassi del doppio incarico nel loro paradigma forzosamente parlamentare, a un osservatore contemporaneo, il deputato pugliese Giuseppe Massari, quella dovette sembrare una procedura normale; a giudicare, almeno, dal modo in cui la registrava:

[...] la nuova Amministrazione fu formata dall'onorevole Rattazzi che prese il portafoglio dell'Interno: la presidenza del Consiglio fu affidata al generale La Marmora<sup>3</sup>.

Come inquadrare il licenziamento del governo Minghetti (28 settembre 1864) deciso dal re al di fuori di un voto parlamentare? Come un riuscito colpo di Stato monarchico o come l'esercizio del potere di revoca attribuito al re dall'articolo 65 dello Statuto? e se il potere di revoca fosse stato invece assorbito dalla prassi costituzionale instaurativa di un vero regime parlamentare perché mai un navigato *leader* come Marco Minghetti – dopo la strage di Torino del settembre 1864 – avrebbe accettato di essere esonerato dalla presidenza del Consiglio al di fuori di un voto parlamentare? solo per coprire la Corona, oppure, perché riteneva che il re stesse esercitando le sue prerogative statutarie?

E se la massima che il re «regna ma non governa» fosse stata già operativa nel primo decennio di applicazione dello Statuto, per quale motivo il governo Cavour non aveva opposto un fermo diniego quando Vittorio Emanuele II aveva deciso di assumere il comando supremo nella guerra del 1859 contro l'Austria? Probabilmente, perché il presidente del Consiglio voleva evitare di fare la fine di un suo lontano predecessore, silurato e sostituito a tamburo battente da re Carlo Alberto per avere incautamente sollevato la questione del comando supremo (11 ottobre 1848). Seguiamo il racconto di *Madame Rattazzi*:

Il nuovo capo del gabinetto [Alfieri di Sostegno] disse al re che egli non poteva più, costituzionalmente parlando, conservare il comando dell'esercito. Carlo Alberto, offeso, gli revocò la presidenza del Consiglio e nominò al suo posto il generale Perrone<sup>4</sup>.

Come interpretare, infine, i rifiuti opposti dal re alla nomina di singoli ministri o, al contrario, l'imposizione di candidati della Corona? Ancora una volta,

---

<sup>3</sup> G. Massari, *Il conte di Cavour (Ricordi biografici)* [1872], Milano, Edizioni «A. Barion», 1935, p. 390.

<sup>4</sup> M.L. Rattazzi, *Rattazzi et son temps. Documents inédits – Correspondance – Souvenirs intimes*, Paris, E. Dentu, 1881, I, p. 259.

secondo l'abusato paradigma della ingerenza del re in un ambito non tutelato efficacemente da un debole presidente del Consiglio? Se assumiamo come parametri i contenuti forti degli articoli 5, 6, 9, 33, 35 e 65 dello Statuto, sui quali già ci siamo soffermati nelle pagine precedenti, la prospettiva cambia completamente. Stando alla lettera delle disposizioni statutarie (forse flessibili, ma non certo abrogabili tacitamente per supposta desuetudine nel breve volgere di poche primavere costituzionali) al re «capo supremo dello Stato» veniva attribuito in via esclusiva il potere esecutivo (art. 5), la nomina a tutte le cariche dello Stato (art. 6) compresa la totalità dei senatori (art. 33) e dell'ufficio di presidenza del Senato (art. 35), la proroga di Sessione e lo scioglimento della Camera dei deputati (art. 9), la nomina e la revoca dei ministri (art. 65).

Nell'esercizio di questi rilevanti poteri statuari poteva quindi capitare al re di investire contemporaneamente dell'incarico di formare il governo due fiduciari politici (Vincenzo Gioberti e Ottavio di Revel<sup>5</sup>, 1848; Rattazzi e La Marmora, 1859); di liquidare Ricasoli (1862) e Minghetti (1864) senza preoccuparsi della loro base parlamentare; di imporre Luigi Carlo Farini come presidente del Consiglio (1862) malgrado la sua malattia mentale fosse notoria; di nominare capo di Stato Maggiore all'insaputa del governo il proprio aiutante di campo, l'inetto generale Enrico Morozzo della Rocca (1859); di imporsi quale titolare effettivo del comando supremo (1859); di coprire politicamente la strage di Torino, attribuendone d'ufficio la responsabilità al solo governo Minghetti e dimissionandolo d'autorità (28 settembre 1864).

Se la Corona era qualcosa di impersonale e astratto, viceversa, il re «capo supremo dello Stato» era sempre una figura storicamente e materialmente concreta, si trattasse dell'impenetrabile Carlo Alberto o dell'esuberante Vittorio Emanuele II. L'efficacia dell'azione del re nel complesso funzionamento del sistema dei poteri pubblici era legata a un insieme di fattori: dal quoziente intellettuale all'intuito e alla rapidità di percezione e valutazione degli eventi; dalla personale esperienza di governo alla capacità di sollecitare e mettere poi a frutto il parere dei collaboratori; dal dominio delle passioni all'abilità nel subordinarle agli interessi dello Stato. Tutto questo ci riconduce a quello che poteva essere definito il «mestiere di re», compito che richiedeva lungo apprendistato preparatorio prima dell'ascesa al trono e poi ferreo senso della misura e dell'autodisciplina.

Anche se la *routine* governativa fu, probabilmente, la prima a pagare le spese di una carenza di mestiere vissuta sotto forma di disimpegno monarchico, è pos-

---

<sup>5</sup> G. Massari, *Il conte di Cavour*, p. 31.

sibile ipotizzare che, con il passare degli anni, le assenze di Vittorio Emanuele II (e poi del suo successore Umberto) alle riunioni di gabinetto fossero divenute sempre più frequenti, fino a trasformare la stessa presenza del re in un'eccezione? In mancanza di indicazioni univoche da parte delle fonti, l'interrogativo va sciolto riaggregando e analizzando i dati a nostra disposizione.

## 5. IL CONSIGLIO E LA SUA PRESIDENZA

Analizzando i documenti vien fuori qualche traccia non priva di interesse. Soffermiamoci sulla notissima lettera di Vittorio Emanuele II al presidente del Consiglio Bettino Ricasoli con cui l'8 aprile 1867 gli comunicò l'avvenuto siluramento per dissensi sui provvedimenti finanziari proposti dal ministro delle Finanze Quintino Sella. Il re approfittò di quella circostanza per formulare una interessante – e finora sottovalutata – distinzione tra «Gabinetto» e «governo», attribuendosi la guida del secondo:

Caro Barone e Cugino,

[...]. Ella sa per ripetute prove quanto sia grande in me il desiderio di conservarla a *Capo del Gabinetto*, [...]; ma la questione più grave che si affaccia alla mia mente consiste nel programma finanziario che il Sella propone. [...] mi sarebbe impossibile, come *Capo del Governo*, di aderirvi [...]<sup>6</sup>.

Saremmo lontani dal vero nell'ipotizzare che tale lettura monarco-centrica delle prerogative della Corona potesse aver presieduto alle modalità di esercizio dei poteri sovrani fin dall'ascesa al trono di Vittorio Emanuele II nel 1849, anche in presenza di presidenti del Consiglio dell'autorevolezza del conte Camillo di Cavour?

Un eminente parlamentare della Destra – Giuseppe Massari, già deputato nel 1848 napoletano, poi esule a Torino, quindi collaboratore di Cavour, più volte deputato dopo l'Unità, vicinissimo al re – in due sue opere era solito alternare l'uso di una terminologia, apparentemente, pre-costituzionale a quella per noi, oggi, costituzionalmente più ortodossa. Troveremo dunque in quei libri le espressioni «consigli del Re» e «consigli della Corona»<sup>7</sup> in luogo di Governo del Re;

---

<sup>6</sup> C. da Michele Rosi, *Vittorio Emanuele II*, Bologna, L. Cappelli, 1930, II, pp. 81–82.

<sup>7</sup> G. Massari, *Il conte di Cavour*, pp. 43, 48, 49, 71, 72, 299, 308; *idem*, *La vita ed il regno di Vittorio Emanuele II*, pp. 310, 315, 336, 407, 424, 461 (consigli responsabili), 489.

«consiglieri», «consiglieri responsabili» e «consigliere responsabile della Corona»<sup>8</sup>, in luogo di ministri e ministro. Anche Luigi Carlo Farini utilizza espressioni analoghe quando ricorda allo statista inglese John Russell che a Torino «qualche esule entrò nei consigli della Corona». Come uscirne? ipotizzando, semplicemente, cortigiani anacronismi nella penna di Massari e Farini? Ma cosa dire se espressioni analoghe le utilizzava lo stesso Cavour dalla tribuna parlamentare parlando di «capo dei suoi Consigli» in luogo di presidente del Consiglio, definendo «consiglieri» della Corona i ministri e «Consigli del Principe» il gabinetto?<sup>9</sup>

Forse, potremmo cogliere dietro scelte che oggi ci appaiono semanticamente di gusto antico, il desiderio di Massari e Cavour di trasmettere agli interlocutori la sensazione che quel sistema governativo non era ancora compiutamente di Gabinetto, articolandosi piuttosto attorno alla Corona per costituzionalizzarne sempre più le prerogative.

Proviamo a fare un passo indietro, nel tentativo di rendere in termini accettabili uno scenario istituzionale non ancora compiutamente messo a fuoco. Nella realtà sardo-italiana a partire dalla svolta statutaria del marzo 1848 i membri del governo del re tenevano consiglio almeno una volta alla settimana; tuttavia, queste periodiche adunanze ministeriali vennero immediatamente etichettate in modo più moderno. Nei comunicati-stampa non si scriveva che i ministri avevano tenuto consiglio ma che si era riunito il Consiglio dei ministri; e quella figura extra-statutaria che veniva emergendo all'interno della collegialità governativa come principale collaboratore fiduciario del sovrano non sarebbe stato indicato solo come Primo ministro ma, sempre più frequentemente, come presidente del Consiglio. La qualifica presidenziale attribuita al principale ministro non deve però trarre in inganno la nostra sensibilità istituzionale moderna, plasmata da una tradizione manualistica che ha inteso parlamentarizzare la lettura del sistema politico sardo fin dagli incerti inizi quarantotteschi del suo cammino statutario. Quella nomina presidenziale restò nei primi anni qualcosa che rivestiva carattere più onorifico che istituzionale, tanto che l'uomo politico che ne era investito dovette sempre irrobustirla con un portafogli ministeriale di rilievo quale quello degli Affari Esteri o degli Interni.

Nei governi che nel primo decennio statutario si attestavano su otto dicasteri, vi erano state fasi politiche in cui il conte di Cavour aveva ritenuto di dover assu-

---

<sup>8</sup> G. Massari, *La vita ed il regno di Vittorio Emanuele II*, p. 232.

<sup>9</sup> Saverio Cilibrizzi, *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia da Novara a Vittorio Veneto*, Napoli, Treves, 1939, I, p. 208 (con riferimento alla seduta del 13 aprile 1858) e p. 332, p. 285 (seduta del 26 maggio 1860).

mere la titolarità di ben tre portafogli ministeriali (alla vigilia della guerra del 1859 e, poi, nel 1860) per rafforzare il proprio ruolo governativo. Secondo il deputato napoletano Ruggero Bonghi, lo statista non amava «dividere con altri il potere ch'ei raccoglieva smisurato nelle sue mani; anzi mostrava di prediligere ne' suoi compagni piuttosto degli animi pieghevoli all'obbedienza, che non dei voleri tenaci al comando». Una sorta di bulimia ministeriale leggibile anche in termini di ridotta consistenza della classe di governo o di un personale di cui fidarsi (che ritroveremo nella concentrazione di ministeri nelle mani di Benito Mussolini, alcuni decenni più tardi, dopo il 1936) e che avrebbe caratterizzato anche alcune fasi del governo Bismarck in Prussia. Tale concentrazione di portafogli ministeriali era però estranea alla prassi britannica del governo di Gabinetto nel XIX secolo; e ciò è tanto più significativo se si pensa che ancora oggi capita di veder attribuire a Cavour e ai suoi successori della Destra simpatie istituzionali britanniche.

Gli stessi verbali del Consiglio dei ministri, se consultati, non offrono risposte a tutte le domande. Si tratta di una fonte al tempo stesso significativa e modesta, più per le notizie di cui tace che per i vuoti che è chiamata a colmare. Per singolare sciatteria, non essendo disciplinata da un'apposita legge, la verbalizzazione delle riunioni del Consiglio – iniziata informalmente come promemoria privato del conte di Cavour – era lasciata alla discrezionalità del presidente. Ci restano resoconti sempre telegrafici, spesso criptici e lacunosi; per lunghi periodi, poi, si omise la stessa verbalizzazione di riunioni tenute addirittura nell'abitazione privata del presidente del Consiglio come lamentava nelle sue *Memorie* l'uomo politico toscano Ferdinando Martini, riferendosi ai governi presieduti da Agostino Depretis<sup>10</sup>.

La letteratura in materia (tanto storica che giuridica) è molto lacunosa, non avendo messo a fuoco nei suoi termini essenziali la questione della centralità del re, in quanto estranea al paradigma anelastico della compiuta parlamentarizzazione del sistema. Non potendo sciogliere il nodo irresolubile di un presunto governo di Gabinetto, nel quale, però, il re aveva sempre voce in capitolo, anche i più recenti libri d'impostazione manualistica finiscono con l'aggirare la questione. Come accade a un *Profilo di storia costituzionale* che, dopo averci fatto pregustare con dotta silloge dottrinarina «il ruolo della forma monarchica», conclude che lo Stato liberale italiano «fu essenzialmente una monarchia

---

<sup>10</sup> F. Martini, *Confessioni e ricordi* (1922), a cura di Mauro Vannini. Presentazione di Sergio Romagnoli, Firenze, Ponte alle Grazie, 1990, p. 257.

“parlamentare”»<sup>11</sup>, lasciando irrisolto l’interrogativo riguardo al pesante ruolo della Corona nella vita dei governi.

A ritroso nel tempo, scopriamo che un classico della storiografia istituzionale sull’Ottocento liberale italiano – la *Storia costituzionale del Regno d’Italia* di Gaetano Arangio Ruiz – non forniva una sola informazione in merito<sup>12</sup>. Né troveremo di più, consultando le opere di insigni costituzionalisti attivi nell’ultimo quarantennio dell’Ottocento, come Ludovico Casanova, Luigi Palma o Attilio Brunialti<sup>13</sup>, dove invano cercheremmo ragguagli sul concreto svolgimento di una riunione del Consiglio dei ministri, sulla predisposizione dell’ordine del giorno o sull’abituale luogo in cui si tenevano le sedute del governo. Il motivo ce lo suggerisce, incidentalmente, il costituzionalista Domenico Zanichelli, che in uno scritto del 1889 ricordava come in uno Stato dalle origini tanto recenti, la Corona facesse da collante dell’unità nazionale, supplendo all’inesperienza della classe politica<sup>14</sup>. Appare allora possibile ipotizzare che per i costituzionalisti dell’Ottocento liberale evocare la presenza del re in Consiglio equivalesse ad associarlo alle iniziative di governo, rendendo quasi impossibile giocare la carta della “irresponsabilità” regia, suggerita dallo Statuto con l’ambigua formula dell’articolo 67: «i Ministri sono responsabili».

Proviamo, allora, a partire dalle regole che disciplinavano le riunioni dell’antenateo del Consiglio dei ministri: quel Consiglio di Conferenza che abbiamo ritrovato come organo paracostituente, chiamato ad assistere Carlo Alberto nella fase delicatissima della gestazione dello Statuto nel gennaio-marzo 1848. Nella sua composizione ordinaria quell’organismo comprendeva tutti i titolari dei dicasteri; codificando precedenti risalenti agli anni della Restaurazione, Carlo Alberto aveva disposto fin dal 1832 che il Consiglio si riunisse due volte alla settimana, distinguendo le riunioni preparatorie di *preliminar discussione* da quelle operative di *discussion definitiva*:

Il Consiglio nelle sessioni per *preliminar discussione* sarà presieduto dal Capo di Dicastero degli affari esterni, ov’egli sia Ministro o Primo Segre-

---

<sup>11</sup> U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, il Mulino, 1989, in particolare pp. 431–438.

<sup>12</sup> G.A. Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d’Italia (1848–1898)*, Firenze, G. Civelli, 1898, riedito anastaticamente (Napoli, Jovene, 1985) con una Presentazione di Leopoldo Elia e una Introduzione di Lorenza Carlassare.

<sup>13</sup> L. Casanova, *Del diritto costituzionale. Lezioni*, Firenze, Eugenio e F. Cammelli, 1869, Luigi Palma, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, G. Pellas, 1883, Attilio Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, U.T.E.T., 1900.

<sup>14</sup> D. Zanichelli, *Del governo di Gabinetto*, Bologna, Nicola Zanichelli, 1889, pp. 97–98.

tario di Stato; in caso diverso, come pure in caso d'impedimento o mancanza del suddetto, sarà presieduto da quello fra i Capi di Dicastero che sia maggiore di grado, e fra eguali dal più anziano. Quanto poi alle sessioni per *discussion definitiva*, il Consiglio sarà presieduto da S.M., ed essa non intervenendovi, da chi sovra<sup>15</sup>.

Nel 1841 venne ribadito che il Consiglio si riuniva settimanalmente alla presenza del re e su sua convocazione<sup>16</sup>.

È possibile ipotizzare che all'atto della costituzionalizzazione del sistema politico, il 4 marzo 1848, con la promulgazione dello Statuto le disposizioni che regolavano convocazione e presidenza delle riunioni fossero state improvvisamente modificate? Ma perché dovevano diventare desuete solo quelle disposizioni, quando invece rimaneva in vigore l'intera legislazione sarda fino a che nuove leggi non l'avessero surrogata? D'altra parte, è ipotizzabile che in assenza di un nuovo regolamento che disciplinasse riunioni e attribuzioni del Consiglio dei ministri – organo collegiale di fatto, non previsto dallo Statuto – tutto venisse affidato al caso? È certo che le modalità di funzionamento del cessato Consiglio di Conferenza hanno servito da modello procedurale per i nuovi rapporti statuari tra il re e i suoi ministri. Facendo tesoro dell'insegnamento dello storico Adolfo Omodeo, sarà opportuno ricordare che in una monarchia ottocentesca come quella italiana il ruolo del re non può essere investigato con una miope rassegna di poche, limitate, fonti dell'epoca ma, tenendo conto di una pluralità di riferimenti che verranno incardinati su quanto viene espressamente detto dai documenti ufficiali<sup>17</sup>. Ora, senza sopravvalutarne l'importanza, è mai possibile che storici e giuristi continuino ad ignorare una pubblicazione ufficiale curata dal Ministero dell'Interno, quale il Calendario generale del Regno? Sfogliando l'edizione del 1858, leggeremo che:

Il Consiglio de' Ministri si compone dei Ministri Segretari di Stato che si riuniscono avanti S[ua] M[aestà] od al Presidente del Consiglio<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> *Progetto di regolamento per il Consiglio di Conferenza* (28 maggio 1832), in: *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, p. 210.

<sup>16</sup> *Regio Biglietto con cui Carlo Alberto regola la costituzione, le attribuzioni ed il funzionamento del Consiglio di Conferenza* (9 ottobre 1841), in: *Lo Statuto Albertino*, p. 212.

<sup>17</sup> A. Omodeo, *La leggenda di Carlo Alberto*, in Idem, *Difesa del Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1955, *passim* e pp. 173–174.

<sup>18</sup> *Calendario generale del Regno pel 1858 con Appendice di notizie storico-statistiche. Compilato per cura del Ministero dell'Interno e presentato a Sua Maestà ed ai Principi della Real Famiglia*, Anno XXXV, Torino, Stamperia dell'Unione Tipografico-Editrice, (s. d.), p. 63.

Questa indicazione di età cavouriana si rivela ancora più significativa se teniamo presente che il conte di Cavour nella sua veste di ministro dell'Interno ha supervisionato il Calendario che prospetta un duplice scenario per le riunioni del Consiglio dei Ministri: quelle presiedute dal re e quelle presiedute dal presidente del Consiglio. Allora, integrando quel sintetico riferimento con le regole protocollari di Corte, non saremo lontani dal vero prospettando che ogni qual volta il Consiglio dei ministri si fosse riunito a Palazzo Reale – nella sala del Consiglio o nello studio del sovrano – la presidenza non poteva che essere assunta da Sua Maestà il re, restando probabilmente legato al suo gradimento anche l'ordine del giorno della seduta, predisposto poi materialmente dal suo principale collaboratore: il presidente del Consiglio.

È per altro probabile che abbiano conosciuto una incisiva presenza di Vittorio Emanuele i Gabinetti a presidenza militare, guidati rispettivamente dai generali La Marmora (1859, 1865) e Menabrea (1867), nonché quelli cortigiani dell'avvocato Rattazzi (1862, 1867) che consentirono per due volte al re interventi pasticciati sulla Questione romana, portando uno Stato militarmente inefficiente alle soglie del conflitto armato con la Francia. Ci sembra del pari evidente che vada esclusa tale presidenza nel corso delle campagne militari del 1848–1849, 1859 e 1860, quando il re abbandonò la sua capitale per assumere il comando supremo dell'esercito. Ma prima di assumere tale comando, è il re a presiedere il Consiglio che assume la deliberazione sulla opportunità dell'intervento in guerra. Tale circostanza è esplicitamente menzionata dalla vedova Rattazzi, a proposito della riunione del 22 marzo 1848<sup>19</sup>. Resta invece aperto l'interrogativo sul ruolo politico svolto in assenza del re dal Luogotenente extra-statutario che ne prendeva il posto nella capitale. La campagna del 1866, anche se estranea al nostro orizzonte cronologico, merita di essere ricordata, dato che in almeno tre circostanze – il 14, 23 e 29 luglio 1866 – il re convocò i suoi ministri a Ferrara per riunire il Consiglio, dando anche vita a collegi misti di ministri e generali.

Per evidenti ragioni protocollari appare doveroso escludere una presenza del re tutte le volte in cui il Gabinetto veniva riunito nella sede del Ministero degli Affari Esteri, degli Interni o delle Finanze: dicasteri la cui titolarità era spesso assunta dal presidente del Consiglio. Era in tali casi — assimilabili alla «preliminar discussione» del 1832 – che l'assunzione della presidenza da parte del presidente del Consiglio, inizialmente onorifica e sostitutiva, diveniva sempre più sostanziale. Sembra andare in tal senso un'indicazione dottrinarica del 1871 dovuta all'avvocato Ernesto La Pagna che in un suo *Codice politico* così scrive:

---

<sup>19</sup> M.L. Rattazzi, *Rattazzi et son temps*, I, p. 209.

Sono tutti uguali fra loro i ministri; e solamente per facilitare le deliberazioni quando si riuniscono fuori della presenza del Sovrano onde mantenervi l'ordine, viene scelto tra essi e nominato dal Sovrano istesso, un Presidente così detto del *Consiglio dei ministri*<sup>20</sup>.

Si tratta di una qualificazione di tipo minimalista del ruolo del presidente del Consiglio, quando già Cavour, Ricasoli o Minghetti dovevano pure aver lasciato qualche traccia nei libri di diritto costituzionale; non va taciuto che l'avvocato La Pegna affronta l'argomento sotto forma di parentesi incidentale, in un lungo brano dedicato alla funzione dei ministri «senza portafogli».

Altre tracce sono reperibili ovunque, purché si abbia la pazienza di seguirle con la dovuta attenzione, senza auto-censurarsi quando esse sembrano contraddire consolidate interpretazioni suggerite dalla letteratura (a)critica dell'ultimo secolo. Innanzi tutto, la stampa. Uno spoglio sistematico dei principali quotidiani potrebbe irrobustire l'indizio fornitoci dalla rubrica *Notizie del Mattino* pubblicata dalla «Gazzetta di Genova», il 17 maggio 1861: «Torino 16 maggio. Questa mattina, S.M. il Re ha presieduto il Consiglio dei Ministri»; martedì 20 settembre 1864, sempre sullo stesso giornale nelle *Notizie interne*, leggiamo che «Sabato S.M. il Re ha presieduto il Consiglio dei Ministri».

Importantissima è la memorialistica ottocentesca e del primo Novecento, integrata dalle raccolte di corrispondenza da tempo pubblicate. Così, l'incaricato d'affari austriaco a Torino, conte Paar, scrivendo al suo Ministro degli Esteri il 2 febbraio 1854 – in piena crisi di Crimea – può riferirsi all'«ultimo Consiglio dei Ministri, che si è riunito sotto la presidenza del re»<sup>21</sup>. Del pari, Michelangelo Castelli scrive che «sul finire del 1854» quando l'ambasciatore inglese Hudson propose al governo sardo «di mandare in Crimea un contingente», «Cavour comunicò le proposte inglesi al Consiglio dei ministri», dove «il solo che si dichiarò favorevole fu il re». Veniamo così a conoscenza del fatto che il toscano Ubaldino Peruzzi, ministro dei Lavori Pubblici nel primo governo unitario, fu testimone di un violento alterco tra Cavour e Vittorio Emanuele. In quale

---

<sup>20</sup> E. La Pegna, *Codice politico ovvero Statuto fondamentale del Regno d'Italia corredato di note ed osservazioni tratte dalle opere dei più accreditati e distinti pubblicisti*, Napoli, Stabilimento tipografico de' fratelli de Angelis, 1871, pp. 430–431.

<sup>21</sup> L'incaricato d'affari Ludwig von Paar al Ministro degli Esteri Karl Ferdinand von Buol-Schauenstein, Torino 2 febbraio 1854, in Franco Valsecchi, *L'Europa e il Risorgimento. L'alleanza di Crimea*, Firenze, Vallecchi, 1968, p. 354.

occasione? nel corso di una riunione del Consiglio, tenutasi a Palazzo Reale sotto la presidenza del re<sup>22</sup>.

Giuseppe Massari nel suo *Diario* menzionò il Consiglio del 22 marzo 1860, quando «il re di proprio pugno»<sup>23</sup> chiosò un discorso di Ricasoli; poi, accennò alla presenza di Vittorio Emanuele a un Consiglio dei ministri tenutosi nel febbraio o nel marzo 1861, relativo all'ordinale dinastico e all'intestazione degli Atti di governo; mentre indicazioni di carattere più generale le riservò al solo governo Ricasoli:

Il barone Ricasoli ed i suoi colleghi tenevano frequenti consigli per concretare il programma di governo da essi adottato in pratici disegni di legge. Tutti i giovedì e tutte le domeniche Vittorio Emanuele assisteva a quei consigli<sup>24</sup>.

Il generale Genova di Revel, ministro della Guerra dimissionario nel II Gabinetto Rattazzi, ci informa sulla presenza del re al Consiglio dei ministri del 20 ottobre 1867 (crisi romana):

Siccome dopo la mia dimissione mi tenevo bensì in rapporto con Rattazzi, ma non intervenivo più ai Consigli, il Re volle che assistessi a quello di questa mane. Stavo come uditore. Il Re avendomi chiesto il mio parere, credetti dover dire quanto io reputavo conveniente<sup>25</sup>.

I Carteggi Cavour menzionano espressamente la presenza del re in Consiglio in diverse occasioni. Per esempio, il 22 febbraio 1856, scrivendogli da Parigi, Cavour prega il re di non comunicare in Consiglio i retroscena dei compensi territoriali di Crimea<sup>26</sup>: dà cioè per assodata la presenza – e, quindi la presidenza – del re alle riunioni del Consiglio dei ministri. Seguono poi indicazioni specifi-

---

<sup>22</sup> Circostanza riferita da Denis Mack Smith, *Vittorio Emanuele II*, Bari, Laterza, 1972, p. 154, n. 99.

<sup>23</sup> Giuseppe Massari, annotazione del 22 marzo 1860, *Diario dalle cento voci 1858–1860*, edizione critica curata da Emilia Morelli, Bologna, Cappelli, 1959, p. 509.

<sup>24</sup> G. Massari, *Vittorio Emanuele II*, p. 455; cfr., inoltre, p. 375 riguardo all'ordinale dinastico.

<sup>25</sup> G. di Revel, *Sette mesi al Ministero. Ricordi ministeriali di Genova di Revel con una Appendice contenente i cenni biografici del conte Ottavio Thaon di Revel*, Milano, Fratelli Dumolard, 1895, p. 183.

<sup>26</sup> Cavour a re Vittorio Emanuele, Parigi, 22 febbraio 1856, in: *Cavour e l'Inghilterra. Carteggio con V.E. d'Azeglio*. I, *Il congresso di Parigi*, Bologna, Zanichelli, 1961, p. 194.

che relative alle riunioni consiliari del 6 marzo 1856<sup>27</sup>, del 16 maggio 1858<sup>28</sup>, della settimana successiva al 15 marzo 1860, del 5 luglio 1860<sup>29</sup>. Saverio Cilibrizzi, storico e archivista, accredita la presidenza di Vittorio Emanuele quando venne decisa l'invasione delle Marche il 28 agosto 1860<sup>30</sup>. Lo storico Francesco Cognasso che ha avuto l'opportunità di consultare nella residenza degli eredi Savoia a Cascais (Portogallo) documenti altrove non reperibili, pur non occupandosi in via principale della presidenza delle riunioni ministeriali, afferma che Vittorio Emanuele II «regolarmente presiedeva i Consigli dei ministri». Riferendosi poi ai fatti di Aspromonte del 1862, rileva che «a Torino i Consigli dei ministri si succedevano sotto la presidenza del re»<sup>31</sup>, non senza averci fornito nel corso dell'intera opera un puntuale elenco di ben tredici situazioni di crisi in cui i lavori del Consiglio si erano svolti sotto la presidenza del re<sup>32</sup>.

Se tale era la presenza istituzionale di un re troppo facilmente adagiato nel paradigma di colui che «regna ma non governa», resta ora da mettere a fuoco la figura del suo principale collaboratore governativo: il presidente del Consiglio.

## 6. CANCELLIERE DEL RE?

Ho già messo in evidenza come lo Statuto Albertino, al pari delle *Chartes* francesi della Restaurazione (1814) e della Monarchia di Luglio (1830) alle quali si erano richiamati i legislatori subalpini, si fosse limitato a una semplice men-

<sup>27</sup> Rattazzi a Cavour, in cifra, [Torino], 7 marzo 1856, *ibidem*, p. 274.

<sup>28</sup> Cavour a E. d'Azeglio, [Torino], 16 maggio 1858, in: *Cavour e l'Inghilterra*, II, *I conflitti diplomatici del 1856–1861*, p. 220.

<sup>29</sup> Cfr. *La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del Regno d'Italia.*, Bologna, Nicola Zanichelli, 1961, V, Appendice IX. Dalle carte Cavour e dall'Archivio di Luigi Carlo Farini, p. 468 e p. 484 n. 2.

<sup>30</sup> S. Cilibrizzi, *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia da Novara a Vittorio Veneto*, Napoli, Treves, 1939, I, p. 325.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>32</sup> *Ibidem*, 22 aprile 1849: trattative di pace con l'Austria, p. 18; luglio 1849: pace con l'Austria, p. 22; 21 ottobre 1852: legge sul matrimonio, p. 69; 14 dicembre 1854: guerra di Crimea, p. 109; aprile 1856: trattato di pace, p. 113; 20 aprile 1859: crisi con l'Austria, Cavour minaccia dimissioni, p. 137; autunno 1859: lettura in Consiglio di una lettera di Napoleone III, p. 149; 24 giugno 1860: spedizione garibaldina nelle Due Sicilie, p. 183; maggio 1862: fatti di Sarnico, p. 231; 13 settembre 1862: affidare alla Cassazione di Napoli la designazione dell'Assise per il processo Garibaldi, p. 234; 11 settembre 1864: Convenzione di Settembre, p. 249; 29 marzo 1866: guerra all'Austria, p. 269; 20 ottobre 1867: crisi romana e lettura dell'ultimatum di Napoleone III, p. 313.

zione dei ministri «responsabili» (art. 67) quali filtri del capo dello Stato «inviolabile» (art. 4).

A ben vedere, la ricognizione sistematica dei testi costituzionali carloalbertini ci fornisce anche tre casi di utilizzo della parola «governo». Fu il Proclama protostatutario dell'8 febbraio 1848 a spendere per primo quel termine: Carlo Alberto vi annunciava lo Statuto di imminente promulgazione, al fine di «istabilire nei Nostri Stati un compiuto sistema di governo rappresentativo». Questa scelta di campo sarebbe stata ribadita dall'articolo 2 del successivo Statuto del 4 marzo, dove si diceva che «lo Stato [era] retto da un Governo Monarchico Rappresentativo». Poi, l'articolo 67 menzionava, incidentalmente, gli «atti del Governo».

Tuttavia, in nessuno dei tre casi appena richiamati il riferimento a una struttura collegiale — il governo — era stato declinato esaurientemente, in modo tale da permettere di individuarvi un organo con una sua definita competenza costituzionale e una gerarchia interna. Tale scelta minimalista appare tanto più significativa se messa in relazione con i trentaquattro anni che separavano la promulgazione dello Statuto Albertino (1848) dalla *Charte* francese (1814), visto che in quel lasso di tempo erano venuti delineandosi a Parigi sia il *Conseil des Ministres* come soggetto istituzionale collettivo, sia il *President du Conseil* quale principale collaboratore del re, oltre che interprete degli indirizzi politici dello Stato.

In Consiglio di Conferenza, al momento della redazione dello Statuto Albertino, malgrado l'apparente assonanza non ci si era riferiti a quello che tecnicamente ancora oggi viene inteso come governo — vale a dire lo strumento collegiale di direzione politica di uno Stato e, contemporaneamente, il massimo vertice istituzionale dell'Amministrazione — ma, parlando di «governo», ci si era invece richiamati più in generale alla forma di Stato. Quindi, l'espressione «governo monarchico rappresentativo» andava intesa nel senso di monarchia ereditaria il cui vertice monocratico — il re — veniva affiancato in sede esecutiva dai «suoi Ministri» e in sede legislativa da un Parlamento bicamerale.

Ma lungi dal sottolineare il ruolo forte del re nell'esperienza statutaria sardo-italiana, mettendo a fuoco altresì il progressivo emergere del presidente del Consiglio quale comprimario dalla crescente rilevanza, la storiografia — messa fuori pista dal lessico utilizzato dai *leaders* politici — ha dato per acquisita la stabile supremazia di un *premier* all'interno della collegialità governativa. Di modo che tutti i governi statutari sardo-italiani sono stati presentati come governi «del» presidente del Consiglio, invece che come governi del re, «con» un presidente del Consiglio in posizione costituzionalmente indefinita. In tal modo, viene però prospettata, implicitamente, la tesi che possa esserci stata una istantanea evoluzione da governo del re a governo del *premier* a base parlamentare, fin dai primi mesi

di vita costituzionale subalpina; al più tardi, a partire dall'insediamento del governo d'Azeglio (7 maggio 1849–3 novembre 1852), o, come asserisce prudentemente lo storico Rosario Romeo, a partire dal II gabinetto Cavour (4 maggio 1854)<sup>33</sup>. Mentre, invece, la fiducia del re si rivelò l'unico certo elemento di legittimazione dei governi e dei suoi presidenti, l'unica garanzia di durata, al di fuori e al di sopra di un (pur vantato) rapporto con la maggioranza delle Camere, tanto per Gabinetti autorevoli quali quelli presieduti da Cavour, quanto per quelli di più incerto profilo come quelli diretti da Rattazzi, Ricasoli, Farini o Minghetti.

Se è vero, che nei dibattiti alla Camera e nelle polemiche giornalistiche non mancavano i frequenti – azzardati e, spesso, impropri – richiami all'esperienza parlamentare franco-britannica soprattutto da parte di Cavour, nel loro complesso le fonti, debitamente analizzate, non accreditano dinamiche di tipo compiutamente parlamentare, in conseguenza della stessa ridotta rappresentatività delle Camere sardo-italiane. Valga per tutti il riferimento a tre provvedimenti di grande rilevanza, adottati all'insaputa del Parlamento, chiamato poi ad esprimere un voto di sanatoria a cose fatte: la questione delle fortificazioni di Casale Monferrato (1852); la rilevante decisione di alienare alla Francia una porzione del territorio nazionale — la contea di Nizza e la Savoia – assunta senza che nulla ne sapessero Camere, corpo elettorale e deputati dei territori interessati (1858); il trasferimento della capitale da Torino a Firenze, deciso dal governo Minghetti di concerto con il re senza che il Parlamento ne fosse a conoscenza (1864). Va poi aggiunto che nessuno dei governi sardo-italiani venne rovesciato da un voto contrario delle Camere né, tanto meno, alcun *leader* fu elevato alla presidenza del Consiglio a seguito di una vittoriosa campagna elettorale nella quale fosse risultato perdente il predecessore. Per il semplice motivo che dalle urne sardo-italiane erano sempre uscite schiaccianti maggioranze ministeriali, destinate poi a frantumarsi e riaggregarsi sul filo dei rapporti personali nella fase sarda, o, dopo l'Unità, sulla base delle omogeneità provinciali o regionali.

Sarà sufficiente soffermarsi sui governi avvicendatisi tra la proclamazione del Regno d'Italia (17 marzo 1861) e la decisione di abbandonare la capitale Torino (28 settembre 1864), per disporre di uno scenario a geometria variabile, nel quale chiaroscuri e penombre registrano una prevalenza sulle tinte definite. Un paesaggio statutario nel quale spazio e ruolo istituzionale del presidente del Consiglio non apparivano determinati una volta per tutte, configurandosi, se mai, come oggetto di una quotidiana prova di forza con il re, quasi una negoziazione permanente il cui esito veniva ad essere in larga misura determinato dalla personalità

---

<sup>33</sup> R. Romeo, *Cavour e il suo tempo*, III, pp. 141–150.

complessiva del presidente, dal suo saper alternare la fermezza sugli obiettivi politici alla duttilità sui dettagli cortigiani. Pagandone sempre le conseguenze in caso di eccessiva intransigenza su questioni delicate, come sarebbe accaduto nella crisi di Villafranca, l'11 luglio 1859, quando Cavour in persona si trovò inopinatamente fuori dal governo.

In quell'occasione, il presidente del Consiglio Cavour, era stato tenuto all'oscuro dei colloqui armistiziali, venendone informato solo quando ormai tutto era già deciso. Fu così che, accompagnato dai collaboratori Alessandro Bixio e Costantino Nigra, il presidente del Consiglio si recò presso il Quartier Generale sardo, a Monzambano. Nel giro di due giorni, i colloqui con Vittorio Emanuele II furono almeno tre, tutti segnati da linguaggio vivace e assolutamente non convenzionale. In uno di essi, Cavour si abbandonò a una violentissima sfuriata nel corso della quale trascese oltre misura – al sovrano che gli aveva suggerito di moderarsi, rispose: «il re? il vero re sono io»<sup>34</sup> – rassegnando le dimissioni che, quella volta, furono accettate seduta stante.

Occorre tener presente che in varie circostanze, nel corso della sua presidenza, il conte di Cavour (come avrebbe fatto in seguito Bismarck), aveva offerto le proprie dimissioni, contando sul fatto che il sovrano non fosse nelle condizioni di privarsi di un collaboratore del suo livello. Quella volta le cose andarono invece diversamente e il re, che si era già accordato con Rattazzi all'insaputa di Cavour, fu ben lieto di silurare il conte sostituendolo con un suo fiduciario, come gli consentivano gli articoli 5, 6 e 65 dello Statuto. Era, infatti, accaduto che i rapporti personali tra il re e Cavour fossero stati compromessi alla vigilia della guerra del 1859 dalla decisione dello statista subalpino di sporcare la reputazione di Rosa Vercellana, principale amante del sovrano, utilizzando informative poliziesche probabilmente manipolate<sup>35</sup>. Ma il gioco sfuggì dalle mani del Cavour, dato che in quell'occasione, lo zelo cortigiano dispiegato dal ministro dell'Interno Rattazzi nell'accettare «la grottesca funzione di arbitro sulla fedeltà della bella Rosina»<sup>36</sup>, giocò un ruolo preponderante nel fare assurgere un manovratore parlamentare al rango di amico personale di Vittorio Emanuele II, con immediate implicazioni nella crisi di Villafranca e, successivamente, nella vita delle istituzioni italiane nei primi anni di assestamento post-unitario.

---

<sup>34</sup> S. Cilibrizzi, *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia da Novara a Vittorio Veneto*, I, p. 248; l'episodio, variamente commentato, è riportato da quasi tutti gli storici.

<sup>35</sup> Parche informazioni sull'episodio in: R. Romeo, *Cavour e il suo tempo*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1984, III, pp. 396, 479–482, 517, 587–588, 626.

<sup>36</sup> A. Omodeo, *La politica del Rattazzi*, in: *Difesa del Risorgimento*, p. 581.

Più che un ruolo istituzionale dai confini certi, a ben guardare quello del presidente del Consiglio ci appare uno spazio di autonomia e supremazia interna alla sfera governativa destinato ad essere rimesso in discussione dal re ogni qual volta si fosse verificata una cesura nell'azione ministeriale, grazie a uno dei frequenti avvicendamenti alla presidenza del Consiglio, astutamente incoraggiati dal sovrano con destabilizzanti manovre di corridoio.

## 7. CRISI MINISTERIALI ENDEMICHE

In poco più di quattro anni si ebbero alla guida dei governi italiani sei diversi presidenti del Consiglio: Camillo Benso di Cavour, Bettino Ricasoli, Urbano Rattazzi, Luigi Carlo Farini, Marco Minghetti, Alessandro Ferrero di La Marmora. Accomunati dalla presidenza, ma divisi su tutto il resto: dalla propria formazione politica al modo stesso di concepire l'espletamento delle funzioni di direzione politica a cui erano stati chiamati dalla fiducia o, quanto meno, dalla condiscendenza del re. Inquadriamone brevemente le vicende ministeriali.

Ad appena settantasei giorni dalla formazione del primo governo nazionale italiano, il conte di Cavour scomparve dalla scena. Fu così che il 6 giugno 1861, a soli 51 anni di età, per una malaria pernicioso – curata con debilitanti salassi che indebolirono ulteriormente un fisico già provato – l'artefice dell'unità italiana morì, aprendo al Regno prospettive difficili. Difficoltà che non erano legate tanto alla sua immediata successione alla guida del governo italiano, quanto piuttosto alla compiuta stabilizzazione di un sistema politico perennemente in bilico tra una incompleta parlamentarizzazione dell'esecutivo e il suo essere tutt'ora «governo del re» secondo l'indefinito dettato statutario. Infatti, la morte prematura dello statista aveva prodotto in primo luogo un *deficit* di direzione politica non più colmato, almeno nei primi decenni post-unitari, da nessuno dei suoi successori. Anche perché fu il re Vittorio Emanuele II in persona a boicottare la formazione di stabili *premierships* in grado di raccogliere e consolidare l'eredità cavouriana.

Nessuno dei cinque presidenti del Consiglio succedutisi nel primo quadriennio di assestamento dello Stato unitario raggiunse l'autorevolezza cavouriana: si avvicendarono al potere Bettino Ricasoli per otto mesi, rimpiazzato da Urbano Rattazzi per nove mesi, seguito dal demente Luigi Carlo Farini per tre mesi e mezzo, da Marco Minghetti per diciotto mesi e dal generale La Marmora per quindici mesi. Tali governi, fossero imposti direttamente dal re o dietro suggerimento di notabili, erano destinati tutti a cadere sulla Questione

romana e sui frettolosi e improvvidi incitamenti all'avventurismo militare del generale Garibaldi (Aspromonte: 1862, Mentana: 1867).

In sé la immediata successione a Cavour sembrava non avesse posto particolari problemi, dato che le nuove province settentrionali e meridionali non avevano ancora espresso *leaders* di notorietà tale da giustificare una reciproca concorrenza. Quindi, il barone Bettino Ricasoli – grazie alla reputazione di “uomo forte” acquisita al timone della Toscana semi-autonoma a cavallo tra il 1859 e il 1860 – apparve subito come il candidato più idoneo ad assumere l'eredità cavouriana. O, almeno, come tale fu incautamente designato al re dal Consiglio dei ministri che all'unanimità deliberò di proporlo come successore di Cavour nell'adunanza del 6 giugno 1861. Probabile ispiratore della designazione dovette essere il ministro dell'Interno Marco Minghetti che novanta giorni più tardi, dimettendosi dall'incarico, avrebbe preso le distanze da quella scelta. Bettino Ricasoli arrivava alla presidenza del Consiglio preceduto da una fama di forte determinazione personale di stampo decisionista, cinto da un'aureola di austerità: si sarebbe rivelato una meteora dal ciclo effimero. Assurto alla guida del governo il 12 giugno 1861, volle rassegnare le dimissioni il 28 febbraio 1862 senza che, apparentemente, gli fosse venuta meno la propria base parlamentare. In realtà, a perderlo furono i suoi errori, compresa una superbia relazionale che lo portava a guardare dall'alto in basso ministri e parlamentari senza che lo giustificassero la sua ridotta esperienza politica e la modestia delle sue prime prove di governo. In rotta con Marco Minghetti, avversato da Rattazzi che gli scatenava contro il partito di Corte, antipatico a Vittorio Emanuele II che non sopportava la sua alterigia, in contrasto con Napoleone III sulla Questione romana, Bettino Ricasoli si rivelò inadeguato quasi immediatamente, aprendo la strada con le sue dimissioni a una serie di governi di corto respiro e dubbia stabilità.

Gli subentrò Urbano Rattazzi, che l'amicizia e il favore personale di Vittorio Emanuele II avevano messo per la seconda volta, dopo il 1859 e la crisi di Villafranca, alla testa del governo. Al re lo legava un ambiguo rapporto, rinforzato dall'aver sposato Maria Letizia Bonaparte Whise, cugina di Napoleone III e amante di Vittorio Emanuele. Da quest'investitura para-familiare ne risultò un Gabinetto debolissimo; nel quale il presidente del Consiglio non ebbe la capacità di impedire che quattro ministri su dieci fossero direttamente controllati dal re: i generali Giacomo Durando (Esteri) e Agostino Petitti di Roreto (Guerra), l'ammiraglio Carlo Pollion di Persano (Marina) e il Guardasigilli Filippo Cordova. Seguirono nove mesi di avventurismo governativo, durante i quali l'irresponsabile diarchia esecutiva tenne col fiato sospeso le principali Cancellerie europee.

In una delicatissima fase politica segnata nell'intero Mezzogiorno dal brigantaggio e dall'insurrezione contadina, Vittorio Emanuele e Rattazzi ritennero di poter forzare la situazione internazionale, arrivando a un'occupazione di Roma per interposta persona. Si trattava di replicare lo schema della Spedizione dei Mille (1860), lasciando ancora una volta mano libera al generale Garibaldi per preconstituire un quadro di instabilità nel Lazio che giustificasse un successivo intervento militare del governo italiano, al fine di impedire pretesi tumulti repubblicani, scatenati in realtà da agenti provocatori.

Alla ripresa autunnale dei lavori parlamentari, il 20 novembre 1862, esplose, incontenibile, il dissenso attraverso discorsi di denuncia e mozioni di censura, ma prima che la Camera potesse pronunciarsi con un voto ci fu un colpo di scena. Non essendo riuscito ad ottenere dal re lo scioglimento di una Camera ostile, il presidente Rattazzi rassegnò le sue dimissioni l'1 dicembre 1862: furono immediatamente accettate. Erano trascorsi solo nove mesi dal suo insediamento e il presidente del Consiglio se ne era andato non senza essere stato protagonista di un furibondo litigio con il capo dello Stato, riportato dal generale Giacomo Durando, ministro degli Affari Esteri e aiutante di campo del re. Pare che si fossero rinfacciati reciprocamente un comportamento da avventuriero. Probabilmente, avevano ragione entrambi.

Sir James Lacaïta, in quel momento deputato al Parlamento italiano, scrivendone allo statista inglese Gladstone tracciò un ritratto staffilante dell'ex presidente del Consiglio:

Torino, 2 dicembre 1862

Mio caro Mr. Gladstone

dopo aver tentato invano di intimidire o di domare la Camera, Rattazzi, ben sapendo che una votazione gli avrebbe dato circa 232 voti contro e 79 a favore del suo governo, ha comunicato ieri alla Camera di aver rassegnato le proprie dimissioni, evitando così un più esplicito e pubblico verdetto. Il suo Gabinetto sarà sempre ricordato per l'assoluto disprezzo che ha dimostrato di avere per ogni principio costituzionale e morale. Dal principio alla fine non è stato che una serie di corruzioni, imbrogli, intrighi senza precedenti nella storia parlamentare del Piemonte<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Ch. Lacaïta, *Un italo-inglese. Sir James Lacaïta senatore del Regno d'Italia 1813–1895*, Manduria, Lacaïta, 1983, p. 197.

L'uscita di scena dell'avvocato Rattazzi avrebbe offerto al re l'opportunità di avviare un nuovo e più sicuro tentativo di governo personale, costituendo un governo programmaticamente debole. Scriveva ancora Lacaita nella stessa lettera:

Ma i nostri pericoli non sono scongiurati. Egli rimane ancora il favorito del Re e di coloro che lo circondano, attualmente si parla, nelle alte sfere, di formare un Gabinetto così debole da permettere subito al sovrano di richiamare al potere il suo favorito Rattazzi<sup>38</sup>.

Falliti due tentativi di attribuire la presidenza ai senatori Gustavo Ponza di San Martino e Giuseppe Pasolini «con l'esplicita ingiunzione di non prendere al Governo *nessuno* degli esponenti della maggioranza parlamentare»<sup>39</sup>, il re orientò la sua scelta su di un antico collaboratore di Cavour, che aveva svolto un ruolo di primo piano nella crisi del 1859, pilotando i plebisciti nelle province emiliane. I rischi di un potenziale antagonismo tra i due elementi dell'asimmetrica Diarchia esecutiva erano in partenza ridotti a zero, visto che il ravennate Luigi Carlo Farini all'atto della nomina a presidente del Consiglio, l'8 dicembre 1862, soffriva di gravi turbe psichiche e non riusciva ad articolare bene la parola. Il deputato Gaspare Finali, che a Farini era legato da amicizia, di lui ha scritto che «restava imbambolito, cogli occhi fissi e quasi mai prendeva la parola»<sup>40</sup>. Situazione ideale per un re che avesse voluto governare direttamente senza farsi intralciare da un collaboratore ingombrante.

Fu quello un singolare governo in cui gli Affari Esteri vennero affidati a un politico non particolarmente conosciuto, il senatore Giuseppe Pasolini; il potente dicastero dell'Interno era nelle mani di un affarista fiorentino, l'ingegnere Ubaldo Peruzzi; mentre all'esponente di maggiore notorietà, Marco Minghetti, veniva assegnato un dicastero di grande rilevanza tecnico-politica, ma per il quale egli non era particolarmente competente, quello delle Finanze. L'alienazione mentale del presidente e l'inconsistenza del ministro degli Affari Esteri permisero però al re di sviluppare ancora una volta iniziative autonome che, a suo modo di vedere, avrebbero dovuto favorire la rapida annessione delle province venete. Suo agente fu ancora una volta un suo aiutante di campo, il generale Stefano Türr, già divisionario con Garibaldi nel 1860 ed ora inquadrato nei ruoli dell'esercito italiano. Singolare figura di generale cosmopolita e carrierista, cognato di Urbano

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 198.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> G. Finali, *Memorie*, Faenza, Fratelli Lega, 1955, p. 248.

Rattazzi – le sorelle Bonaparte Whise, Maria e Adelina, si trovavano entrambe nella piacevole situazione di godere dei favori sessuali del re – Türr venne incaricato di organizzare un'insurrezione tra i suoi antichi compatrioti ungheresi, al fine di destabilizzare l'Impero d'Austria.

Prima che la politica del re invischiasse lo Stato in crisi internazionali dagli esiti incontrollabili avvenne fortunatamente un incidente che pose termine a una situazione paradossale. In pieno Consiglio dei ministri, impugnando un affilato tagliacarte e puntatolo alla gola del re, il presidente Farini tentò di obbligare Vittorio Emanuele II a dichiarare guerra alla Russia. La misura era ormai colma e il sovrano, riluttante fino all'ultimo, si decise a firmare il decreto di revoca, piegandosi alla necessità di nominare un vero presidente del Consiglio. La presidenza irresponsabile di Luigi Carlo Farini era sopravvissuta per tre mesi.

Quel decreto di revoca non aprì una crisi ministeriale. Come era già accaduto con tre governi nel 1848–1849, Vittorio Emanuele II si limitò a individuare nella compagine governativa il successore adatto a Farini. Essendo il ministro dell'Interno Peruzzi l'uomo forte del Ministero, la scelta di un re che voleva mantenere il controllo dell'esecutivo non poteva che cadere su di un politico che abbinasse alla notorietà l'assenza di fermezza: era il ministro delle Finanze Marco Minghetti, nominato presidente del Consiglio il 22 marzo 1863. Unica novità di rilievo in una compagine che succedeva a se stessa, la sostituzione del ministro degli Affari Esteri Giuseppe Pasolini con il milanese Emilio Visconti Venosta, diplomatico e politico di rare capacità.

Due furono i settori d'intervento del governo Minghetti. In politica interna promosse la legislazione speciale contro il brigantaggio meridionale, favorendo l'adozione della legge Pica. In politica estera colse uno dei maggiori successi mai raggiunto dopo l'Unità, negoziando l'evacuazione francese da Roma che apriva una prospettiva di pacifica risoluzione della Questione romana nel ragionevole arco di qualche decennio. In cambio il governo italiano, quale prova della rinuncia all'uso della forza per l'occupazione di Roma, si impegnava a trasferire la capitale del regno in una delle province di nuova acquisizione. Era una delle clausole più significative del trattato poi conosciuto come «Convenzione di Settembre».

La scelta cadde su Firenze, senza che le Camere e la città di Torino ne sapessero nulla. Al crescente malcontento della città piemontese che si trovava all'improvviso declassata da capitale a semplice capoluogo di provincia – seguendo in ciò la sorte che era già stata di Milano, Parma, Modena, Firenze, Napoli e Palermo – il governo reagì applicando alla metropoli subalpina le ferree regole della normalizzazione meridionale, affidando all'autorità militare la tutela dell'ordine pubblico torinese. Per evidente quanto incauto intervento del monarca il comando fu

affidato al suo primo aiutante di campo, il generale Enrico Morozzo della Rocca la cui inettitudine si rivelò pari alla consolidata fama di incapacità. La strage – vi furono cinquanta morti – aveva bisogno di un capro espiatorio: Marco Minghetti con la proverbiale signorilità che lo distingueva non mosse obiezioni di principio e, leggendo la Gazzetta Ufficiale, seppe di essere stato esonerato assieme all'intero governo il 28 settembre 1864, dopo diciotto mesi di gestione degli affari pubblici.

Per la presidenza del Consiglio, Vittorio Emanuele II aveva trovato un militare di fiducia, il normalizzatore di Genova, l'antico collega di Rattazzi nell'utilizzazione dei pieni poteri, il generale Alfonso Ferrero di La Marmora

La frammentarietà di queste esperienze governative – rapportata alla contemporanea stabilità delle Potenze con cui l'Italia unita era più a contatto: Francia, Inghilterra e Prussia – non va sottovalutata, dato che essa produsse tre significative conseguenze.

Innanzitutto, generò l'impressione che il nuovo Regno d'Italia, in quanto prodotto artificiale di una serie di fortuite circostanze diplomatico-militari, fosse sull'orlo di una imminente implosione sotto la duplice spinta dell'insorgenza meridionale e della palese ingovernabilità. In secondo luogo, rese inaffidabili gli interlocutori italiani presso le Cancellerie europee, segnando per decenni le relazioni internazionali. Abituate per otto anni a rapportarsi sostanzialmente al conte di Cavour anche quando questi lasciava ad altri la titolarità nominale del dicastero degli Esteri, ora le Cancellerie si trovavano a dover interloquire con ministri percepiti come caduchi (e, quindi, necessariamente incompetenti) portavoce inaffidabili di deboli *premiers* continuamente delegittimati dalla diplomazia parallela di Vittorio Emanuele II. In terzo luogo avviò una vera e propria contro-tendenza rispetto alla fase di stabilità cavouriana, accreditando l'idea che non fosse necessario costruire presidenze tendenzialmente permanenti, visto che la continuità istituzionale era già garantita dalla presenza del re.

Va rilevato come nessuna di queste quattro effimere permanenze al potere fosse stata comparabile per durata alla gestione cavouriana degli affari pubblici, assicurata dallo statista subalpino per otto anni consecutivi. Non deve infatti indurci in errore il fatto che Cavour fosse rimasto alla guida del governo unitario per i soli settantasei giorni ricompresi tra il 22 marzo e il 6 giugno 1861 o che – dopo l'acquisizione di Lombardia, Legazioni, Ducati e Toscana – avesse guidato l'esecutivo dell'Italia del Nord per appena quattordici mesi dal 18 gennaio 1860 al 17 marzo 1861.

Al teorizzatore della continuità dello Stato, al politico che seppe imporre la continuità dell'ordinale dinastico e legislativo in spregio a qualunque ragion di

Stato, all'artefice dell'assorbimento degli Stati neutrali pre-unitari, al vero ispiratore dei plebisciti annessionisti non faremo certo il torto di segmentare la sua carriera politica, scindendo artificialmente la presidenza subalpina da quella unitaria, quasi che si fosse trattato di fasi storiche tra loro incomunicabili. Mentre invece fu proprio in quel periodo, considerato in blocco e non spezzato dalla cesura unitaria, che venne prendendo corpo nella prassi di governo e nei rapporti con il re la figura del primo ministro, malgrado il silenzio riservatogli dallo Statuto. Fu per l'appunto la relativa longevità governativa a consentire allo statista di delineare un modello di rapporti Corona/governo interrottosi però troppo presto, per la prematura morte del conte, prima di potersi caratterizzare come consuetudine costituzionale vincolante.

Il conte di Cavour restò alla guida del «governo del re» dal 4 novembre 1852 al 6 giugno 1861, ad eccezione della breve parentesi legata alla crisi di Villafranca in cui la guida degli affari politici fu per soli sei mesi nelle mani di Urbano Rattazzi e del generale La Marmora. Per quanto la circostanza possa sembrare singolare, va tenuto presente che nel sessantennio liberale (1861–1922) nessun presidente del Consiglio ne avrebbe mai eguagliato la durata, a meno di non ricostruire fittizie omogeneità presidenziali a partire da carriere sviluppatesi a macchia di leopardo, sommando varie presidenze di uno stesso uomo politico, interrotte però da esperimenti governativi altrui.

Solo Agostino Depretis, tra i successori di Cavour, sarebbe riuscito a mantenere una debole presidenza per sei anni consecutivi, limitandosi tutti gli altri – da Giovanni Lanza a Marco Minghetti, da Francesco Crispi allo stesso Giovanni Giolitti – a periodi omogenei inferiori al quadriennio e dunque troppo brevi per stabilizzare qualunque prassi di direzione degli affari pubblici. Al fine di costituzionalizzare la presidenza italiana nelle forme del cancellierato, come pure era nelle intenzioni di diversi presidenti del Consiglio.

Per altro, quella del conte di Cavour fu una longevità relativa se parametrata a livello europeo, come risulta da un riferimento a tre casi paradigmatici. Se infatti rapportiamo gli otto anni cavouriani ai diciassette anni dei *premiers* inglesi William Pitt il giovane (1783–1801) e Henry Palmerston (1830–1846) o ai ventisette anni passati da Otto von Bismarck (1862–1890) alla guida della Prussia e del *Reich* federale tedesco, non possiamo che prendere atto di un evidente disvalore governativo sardo-italiano, quanto alla durata. Visto che fu proprio la lunga permanenza al potere di quegli statisti a modellare la loro preminenza di capi dell'amministrazione politica dei rispettivi Stati, attuando a loro favore una lenta attribuzione dell'esercizio di competenze un tempo esercitate direttamente dal re.

Essendo stato quello un percorso legato essenzialmente alla prassi più che alla modifica del contesto giuridico e istituzionale, non meraviglia che l'intero processo sia stato ignorato dal formalismo degli esegeti, che hanno preferito leggere l'intera esperienza liberale sardo-italiana in termini di compiuta parlamentarizzazione, adagiandola nel letto di Procuste del governo di Gabinetto.

### Streszczenie

#### ZJEDNOCZONE WŁOCHY A RZĄD KRÓLA

Autor ukazuje proces powstawania zjednoczonych Włoch w latach 1860-1861 oraz rolę jaką w tym procesie odegrał król Karol Albert , a także analizuje promulgowany przez niego 4 marca 1848 r. Statut Fundamentalny Królestwa Sardynii, który na długie lata stał się podstawą ustrojową monarchicznej Italli . W dużym stopniu Autor analizuje genezę i treść Statutu Albertyńskiego ze szczególnym uwzględnieniem relacji pomiędzy królem a Radą Ministrów, stosunków ustrojowych w rządzie królewskim oraz praktyki funkcjonowania Statutu.

### Summary

#### THE UNITED ITALY AND THE KING'S GOVERNMENT

The Author analyses the process of unification of Italy in the period 1860-1861 and the crucial role of the King Charles Albert who promulgated the Fundamental Statute of the Kingdom of Sardinia on the 4th of March, 1848. This paper is also devoted to the origin and the text of this Statute which was the legal basis on which the Kingdom of Italy was established. The Author pays special attention to the relations between the King and the Council of Ministers, the relations in the King's government and to the practice of applying the Statute.