

Giolitti e lo Statuto da riformare

SILVANO LABRIOLA

1. La riforma dell'articolo 5 dello Statuto

L'ultimo governo presieduto da Giovanni Giolitti si presenta alla Camera per la fiducia il 24 giugno 1920. È un tentativo estremo di sopravvivenza del regime rappresentativo, destinato a fallire, come quelli degli effimeri Gabinetti che si succedono, dal governo Bonomi del luglio 1921, ai due governi Facta, del febbraio e dell'agosto 1922, fino all'epilogo, segnato dalla nomina del governo Mussolini, il 31 ottobre dello stesso anno, che segna l'avvento del regime autoritario.

Le dichiarazioni programmatiche rese dal presidente del Consiglio rivestono un certo interesse, sul piano della ricostruzione storica del diritto costituzionale statuario, e specificamente per la parte relativa alla disciplina delle relazioni internazionali, che è decisiva per l'accertamento dei lineamenti sistematici del primo ordinamento positivo dell'unificazione e per una sua attendibile definizione tipologica.

Il tema è inquadrato politicamente già da prima, nel discorso elettorale tenuto a Dro-

nero in occasione delle elezioni dell'ottobre 1919¹. Lo stesso Giolitti ne riporta la sostanza nelle sue *Memorie*, in modo aperto ed esplicito:

[...] rilevavo la strana contraddizione dei nostri ordinamenti politici, pei quali, mentre il potere esecutivo non può spendere una lira, non può modificare in alcun modo gli ordinamenti amministrativi, né creare o abolire una Pretura o un semplice impiego d'ordine, senza la preventiva approvazione del Parlamento; può invece, a mezzo di trattati internazionali, assumere, a nome del paese, i più terribili impegni che portino inevitabilmente alla guerra; e ciò non solo senza l'approvazione del Parlamento, ma senza che né il Parlamento, né il Paese ne siano o ne possano essere in alcun modo informati².

Ne deriva la necessità di sciogliere la contraddizione «prescrivendo...che nessuna convenzione internazionale possa stipularsi, nessun impegno si possa assumere senza l'approvazione del Parlamento».

In questa affermazione si riflettono gli elementi sui quali il sistema statuario sembra attestarsi per tentare un proprio aggior-

namento, a salvaguardia, almeno, della forma rappresentativa del regime costituzionale. Vi è un evento decisivo, al quale come si vedrà lo stesso Giolitti fa riferimento per argomentare il proposito di sopprimere la prerogativa dell'esecutivo nella politica estera, ed è la introduzione del suffragio universale maschile.

Da questa riforma, come altrove si è già sostenuto³, si genera il passaggio dalla prima alla seconda costituzione rappresentativa. Si è dubitato, per vero, di una simile "periodizzazione", perché fondata sulla incerta giustificazione della riforma dell'elettorato attivo. Non si tratta però di una riforma della disciplina elettorale, ma di altro, e cioè del riconoscimento del diritto politico al voto per ciascun cittadino, senza alcun discrimine selettivo, e pertanto di questione della forma dello Stato, che muta, con il suffragio universale, da Stato elitario a Stato democratico: non del succedersi di fasi distinte di uno stesso regime costituzionale, che presuppone la continuità, ma del succedersi di un regime ad un altro, il che presuppone la discontinuità.

La proposta di riforma dell'articolo 5 dello Statuto, cui sono dedicate queste riflessioni, ne costituisce una importante conferma. Il mutamento progettato, e le sue ragioni soprattutto, assumono un significato importante sia per la comprensione degli avvenimenti del tempo, e del carattere della fase istituzionale che si determina, sia, retrospettivamente, al fine della lettura storica dell'ordinamento costituzionale unitario, attestato sulle fondamenta di quello sardo. La proposta governativa del 1920, e la sua motivazione, svelano fino in fondo la natura formalistica della interpretazione suggerita dalla dottrina ufficiale del tempo in ordine alla prerogativa⁴.

Giolitti è esplicito sul punto. Le sue parole hanno il pregio di una non comune chiarezza, e meritano di essere riportate:

Come salda garanzia di pace, il Parlamento deve avere nella politica estera la stessa autorità che ha nella politica interna e in quella finanziaria. Per la completa applicazione di questo principio presentiamo un disegno di legge, il quale, modificando l'articolo 5 dello Statuto, dispone che i trattati e gli accordi internazionali, qualunque sia il loro oggetto e la loro forma, non sono validi se non dopo l'approvazione del Parlamento; e che, senza la preventiva approvazione del Parlamento non vi può essere dichiarazione di guerra⁵.

Aggiunge Giolitti, da esperto conoscitore del meccanismo parlamentare, e dei modi in cui può essere manovrato per ridurre la riforma e mera proclamazione di principio, senza sèguito pratico, che vi è la indispensabile condizione

che si istituiscano, presso i due rami del Parlamento, commissioni permanenti alle quali il Governo dia notizia dello svolgimento delle trattative che riguardano le questioni più gravi⁶.

Il governo, ad attestazione del carattere strategico e primario di questo suo obiettivo, presenta nella stessa seduta in cui è tenuto il discorso del presidente del Consiglio, il disegno di legge n. 453, che reca il nuovo testo dell'articolo 5:

I trattati e gli accordi internazionali, qualunque sia il loro oggetto e la loro forma, non sono validi se non dopo l'approvazione del Parlamento. Il Governo del Re non può dichiarare la guerra senza la preventiva approvazione delle due Camere.

Alcune precisazioni possono essere opportune. La nuova disposizione proposta sembra comprendere ogni intesa o patto nelle relazioni internazionali, che sia ido-

Labriola

neo, indipendentemente dalla forma assunta, a vincolare lo Stato che vi assume obbligazione. Tecnicamente è formula avveduta, perché rende certo l'ambito applicativo, prevenendo elusioni in danno delle attribuzioni parlamentari, di cui la diplomazia è insigne e collaudata fabbrica, e la mutevolezza delle forme che si modellano nell'ordinamento internazionale terreno di cultura proprio.

Si può misurare l'importanza di questo aspetto, raffrontando il testo con la formulazione dell'articolo 80 della vigente costituzione della Repubblica italiana. Il ricorso agli accordi in forma semplificata, agli scambi di Note, e ad altre forme della prassi diverse dai trattati ma dotati di pari efficacia, apre il varco all'aggiramento della previa autorizzazione legislativa, presupposto della valida manifestazione della volontà dello Stato ad obbligarvisi. La dottrina giuridica ne discute, contrapponendosi diversi avvisi tra internazionalisti e costituzionalisti, e all'interno dei due campi scientifici: in pratica, recedono le attribuzioni del Parlamento.

Il disegno di legge è sottoscritto dal presidente del Consiglio e da tutti i ministri (si ricordi che, formalmente, l'iniziativa legislativa dell'esecutivo è imputata dallo Statuto al re, che la esercita tramite i ministri, che propongono e controfirmano il decreto reale che dà forma al disegno di legge governativo: solitamente sono i ministri le cui attribuzioni dicasteriali attengono alla materia). Ciò implica due rilievi significativi: ne risalta la solennità formale, rafforzando la natura di riforma costituzionale dell'iniziativa (su cui dunque è presunto l'assenso del capo dello Stato), e, inoltre, tenuto conto della struttura politica della composizione del Gabinetto, rivela una ampia base di consensi tra gruppi e partiti.

L'articolo unico del disegno di legge riproduce letteralmente le espressioni contenute nelle comunicazioni del governo sulla fiducia, fatte dal presidente del Consiglio. La relazione contiene invece una più articolata e in parte diversa motivazione.

Non si fa più riferimento alla sola «saldatura garanzia di pace», attribuita dal Giolitti alla revisione dell'articolo 5, ma le finalità e le ragioni si slargano, risalendo a considerazioni ancor più generali. La relazione afferma che è «di manifesta evidenza» che

non possa più seguirsi la via tenuta fin qui: essa condurrebbe all'assurdo che quanto più il popolo si elevasse, quanto più crescesse il suo diritto e la sua capacità ad avere un peso decisivo nel Governo del Paese, tanto più questo Governo gli sfuggirebbe, perché continuerebbe ad essere retto da intese di gabinetti, sottratte ad ogni pubblicità e sottoposte - forse - solo ad un limitato controllo posteriore, più illusorio che reale.

Non si potrebbe essere più chiari: e non solo per il presente, ma anche per il passato. La prerogativa è incompatibile con la democrazia: se il popolo è maturo per governarsi, ciò deve valere nella politica estera non meno che negli altri campi. Il controllo parlamentare previsto dall'articolo 5 dello Statuto albertino è facilmente aggirabile, perché al governo spetta stabilirne l'attivazione (è il governo che ne dà «notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano»); ed è anche illusorio, perché fiaccato sotto il peso del fatto compiuto. Per lo più, recedere unilateralmente da un cattivo trattato può procurare danno maggiore che approvarlo politicamente nella sede parlamentare.

2. *Il precedente del Patto di Londra del 1915*

Giolitti matura il suo proposito spinto anche dalla esperienza, recente ed amara, sofferta appena cinque anni prima, tra l'inverno e la primavera del 1915, nel corso degli eventi che precedono la entrata in guerra dell'Italia a fianco delle Potenze dell'Intesa, e contro gli antichi alleati della Triplice.

I termini della questione sono noti. Il neutralismo, sostenuto da Giolitti, ha un seguito maggioritario alla Camera. Malgrado ciò il governo Salandra, giovandosi di pressioni di piazza, alimentata da gruppi di interesse, e con l'avallo della Corona, prepara la scelta della guerra, e per questo fine sottoscrive con Inghilterra e Francia il Patto di Londra. Si tratta di un vero e proprio trattato segreto, sottoscrivendo il quale l'Italia si impegna ad intervenire in guerra a fianco dell'Intesa: sono previste clausole relative a compensi ed acquisti territoriali in caso di vittoria.

Il Patto di Londra è sottoscritto e tenuto segreto, alla stregua dei significativi precedenti del regime statutario, espressione della prassi della prerogativa regia⁷. Il testo sarà noto solo a guerra conclusa e per il mezzo invero singolare offerto da fonte bolscevica, dopo il ritrovamento della copia custodita negli archivi zaristi. Non soltanto il Parlamento ne è tenuto all'oscuro, ma il Patto viene stipulato dai rappresentanti del governo italiano nonostante la dichiarazione di neutralità ufficialmente resa, e contro l'orientamento neutralista della maggioranza della Camera elettiva, attestato pubblicamente allo stesso Giolitti.

Conformemente ai lineamenti impressi dalla consuetudine costituzionale, il governo esercita la prerogativa, sentendosi esentato dal necessario consenso del Parlamen-

to, forte viceversa dell'assenso della Corona. Questo è il dato che emerge sotto il profilo formale: dal lato politico, l'analisi storiografica più attenta assolve al compito di ricostruire le ragioni delle correnti del fronte interventista, che è di complessa natura e composizione.

Giolitti farà scrivere da Olindo Malagodi nelle sue *Memorie* parole che suonano di censura dell'episodio, compresa la segretezza in cui matura, con ricorso ad un sobrio *understatement*. Riferendo di una udienza reale avvenuta l'8 maggio, quando il Patto è già stipulato (26 aprile), ricorderà che «anche in quella conversazione, l'obbligo del segreto, scritto nel Trattato, impedì che ne fossi informato»⁸.

La censura è tuttavia assai prudente. In effetti, è stata applicata una norma costituzionale consuetudinaria, costantemente osservata dalla entrata in vigore dello Statuto al tempo del regime sardo. Ancora da ultimo ciò è avvenuto per il caso della guerra coloniale libica, essendo presidente del Consiglio lo stesso Giolitti, come gli viene ricordato polemicamente in una interruzione dalla «estrema sinistra» (come annota scrupolosamente lo stenografo della Camera), durante la esposizione del programma nella ricordata seduta del 24 giugno 1920⁹.

La riforma pertanto è rivolta a rimuovere quella norma consuetudinaria, grazie alla sostituzione dell'articolo 5 dello Statuto, e quindi espungere la prerogativa; non si tratta di pareggiare il conto dell'ingrata vicenda del 1915, ma può servire anche a questo gradito fine.

Labriola

3. *Fondamento della prerogativa di politica estera*

A fondamento della norma consuetudinaria stanno due riferimenti, che risalgono al testo dell'articolo 5 dello Statuto.

L'uno, affatto generale, corrisponde alla intestazione del potere esecutivo al capo dello Stato (nello Statuto è la locuzione di «Governo del Re»); l'altro, specifico, si rinviene nella competenza del re a fare i trattati internazionali.

Quanto alle attribuzioni parlamentari, si prescrive, oltre alla disciplina delle comunicazioni del governo nei termini richiamati, il principio per cui «i trattati che importassero un onere alle finanze, o variazioni del territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere». L'effettivo contenuto di tale principio discende da questa formulazione, posta però a sistema con la parte dello stesso articolo 5, in cui si subordina l'adempimento della comunicazione degli atti pattizi all'apprezzamento che spetta al governo della convenienza di renderli noti, come si è detto, sotto il profilo dell'interesse e della sicurezza dello Stato.

La prassi statutaria indica senza incertezze che l'esecutivo agisce in piena discrezionalità: la pretesa delle "mani libere" ha sempre successo. L'apprezzamento in questione viene fatto rientrare nella competenza dell'organo che "fa i trattati", ossia li stipula, e vi si obbliga, in quanto rappresentante dello Stato nell'ordinamento internazionale: quindi, nella competenza regia, e, come si dirà, del potere esecutivo.

Vero è che, secondo i canoni del regime parlamentare, potrebbe (o dovrebbe?) configurarsi specularmente il controllo delle Camere, ma si tratta di una fattispecie del tutto astratta, e anzi, nella costituzione mate-



Giovanni Ciolitti, istantanea primo Novecento

riale non mai accolta nel senso indicato dallo Statuto. L'approvazione prevista dall'articolo 5, è atto bicamerale non legislativo (diversamente dalla prescrizione dell'articolo 80 della costituzione repubblicana): nell'ordinamento rappresentativo regio le Camere sono chiamate a porre in essere un atto di natura politica, il cui compimento può avvenire senza vincolo di forma, ed anche implicitamente.

L'esecutivo si è avvalso di tale disciplina effettiva della prerogativa con tale larghezza

che, in casi di eminente rilevanza, come quelli ricordati delle guerre coloniali (al caso libico si può almeno aggiungere il clamoroso, noto, caso del trattato di Uccialli), o della alleanza della Triplice, che fissa il sistema delle relazioni internazionali del regno d'Italia fino al primo conflitto mondiale, il segreto sul testo dei trattati è mantenuto, e comunque ne è omessa la comunicazione ufficiale alle Camere, se non ad esaurimento pratico dei patti.

È questo un primo contenuto della prerogativa della politica estera. L'esecutivo si riserva di dare notizia dei trattati alle Camere quando lo ritenga opportuno, rinviando nel tempo anche indefinitamente: si è di fronte a consuetudine innovativa dell'articolo 5 dello Statuto.

4. L'approvazione parlamentare e le sue conseguenze

L'altro contenuto della prerogativa regia incide sulla norma che subordina l'esecuzione dei trattati, che importino oneri finanziari o variazioni del territorio dello Stato alla approvazione parlamentare.

Restano pertanto esclusi trattati che possono rivestire importanza generale, come per il commercio, o per il regolamento di rapporti di diritto civile o processuale, sulla estradizione e sulla cooperazione giudiziaria, ed altri ancora. Per essi vale solo la norma sulla comunicazione alle Camere, applicata in forza della consuetudine che si è richiamata.

Per i trattati, che l'articolo 5 dello Statuto albertino enumera tassativamente, si pongono alcuni interrogativi sull'efficacia della condizione posta per la loro esecuzione. Se

tale efficacia viene qualificata nell'ordinamento internazionale, si tratta di una condizione impropria, poiché per il principio dell'affidamento, al tempo dello Statuto valido in assoluto, le obbligazioni internazionali sorgono, e lo Stato è tenuto ad adempiere, per il solo fatto che il trattato sia stipulato e ratificato, o comunque concluso secondo gli usi se è un patto di forma diversa, da parte degli organi che hanno la rappresentanza internazionale dello Stato.

La responsabilità internazionale dello Stato è piena, quando la manifestazione della volontà di obbligarsi è posta in essere da chi ne ha titolo nell'ordinamento internazionale, indipendentemente dal perfezionamento del procedimento del diritto interno, la cui eventuale inosservanza non può valere ad esimersi dalla responsabilità per la mancata applicazione del trattato.

Sul piano del diritto interno, è assai dubbio che possa configurarsi una responsabilità dell'esecutivo per il fatto di dare esecuzione ad un trattato, concluso in debita forma, senza l'approvazione del Parlamento per i casi in cui è prescritta dall'articolo 5. Anche per tali trattati vale la riserva di dar corso alla comunicazione quando ciò non sia in contrasto con l'interesse dello Stato. Se il governo fa valere la pretesa a giudicare inopportuna la comunicazione, può anche pretendere di dare esecuzione al trattato, pur mancando la approvazione del Parlamento, poiché la condizione dell'approvazione presuppone ovviamente la comunicazione: e d'altra parte, il non dare esecuzione integra la responsabilità internazionale dello Stato. Può apparire un artificio formalistico, ma non lo è, perché è formalistico ignorare la norma consuetudinaria della prerogativa, che altera il contenuto dell'articolo 5 dello Statuto.

Labriola

È questo un caso in cui l'attivazione del controllo politico delle Camere è affidata all'apprezzamento del controllato: il potere esecutivo resta arbitro del procedimento. A ciò si aggiunga che l'atto di controllo non ha natura legislativa, né forma tipica, e quindi può farsi implicitamente: nel caso della variazione del territorio, con riferimento al plebiscito di comodo, che maschera l'annessione, nel caso dell'accollo di oneri finanziari, con i relativi appostamenti nel bilancio di previsione.

La prassi indica che l'esecutivo agisce richiamandosi alla prerogativa, con l'avallo della Corona (come si ricorderà, sempre partecipe della prerogativa, seppure con intensità variabile). Né mancano casi in cui si registra una qualche derisione delle regioni invocate dal Parlamento, che lamenta la spoliazione subita: così è nel noto episodio del trattato di Uccioli, in relazione alla mancata approvazione del quale Crispi negherà che si trattasse di variazione del territorio nazionale, ma solo di acquisto coloniale.

Per i trattati che importino oneri finanziari soccorre il mezzo del bilancio di previsione, utilizzato allo stesso modo per la politica estera in generale e per quella militare, che vi è strettamente connessa. La formulazione del bilancio ed il procedimento di discussione e di approvazione si svolgono con la tacita ammissione di una assoluta preminenza dell'esecutivo in queste materie: il governo formula le appostazioni conformi alle obbligazioni internazionali assunte, e fa valere a giustificazione la maggiore riservatezza propria del regime della prerogativa.

I mezzi giuridici dei quali il governo si avvale, anche in forza di consuetudini che esso stesso promuove e sostiene, per limitare o addirittura escludere il controllo politico della rappresentanza non sono dato esclu-

sivo del sistema statutario. La tendenza stende le sue radici molto in profondità, proseguendo nel tempo con successo alterno, come un fiume carsico, che talvolta scompare dalla superficie e poi riaffiora, anche quando una prolungata dimora sotterranea fa illudere l'osservatore credulo che sia scomparso, interrato per sempre. Così non è, come insegnano le cronache costituzionali più recenti del sistema repubblicano.

5. *La prerogativa regia in politica estera*

La storia del diritto pubblico statutario conferma, fin dall'esordio della Carta albertina, l'effettiva sussistenza della prerogativa di politica estera: ne è testimonianza la crisi dei rapporti tra la Corona e la Camera elettiva, per la prima volta insediata all'atto della conclusione rovinosa della Prima guerra d'Indipendenza (1849), con ripetuti scioglimenti della Camera, ripetuti nell'arco di poche settimane, perché riottosa ad approvare il trattato con l'Austria vittoriosa.

Si tratta certo di una congiuntura straordinaria, dal punto di vista interno ed internazionale, del regno di Sardegna: tuttavia l'affermazione della prerogativa è inequivocabilmente enunciata nel proclama di Moncalieri. Il monito esplicito al corpo elettorale (ristretto), perché abbandoni l'atteggiamento ostile, ripetutamente confermato, e asseconi la volontà del capo dello Stato che il trattato si approvi, viene munito della minaccia di sospendere o addirittura abrogare lo Statuto emanato l'anno prima: se gli elettori continueranno a votare contro tale volontà, non voteranno più (è notevole come l'episodio sia riportato ancora agiograficamente nella *Storia*

costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898), dell'Arangio Ruiz, mezzo secolo più tardi, nel 1898¹⁰). Il re parla chiaro:

se il paese, se gli elettori mi negano il loro concorso, non su me ricadrà oramai la responsabilità del futuro, e nei disordini che potessero avvenirne, non avranno a dolersi di me, ma avranno a dolersi di loro.

La prerogativa regia non sarà mai né interrotta né attenuata nello svolgimento delle istituzioni statutarie; si rinvia agli studi in materia per le casistiche e gli altri rilievi che confortano l'affermazione: da Villafranca alle vicende coloniali, alla stipulazione e al rinnovo della Triplice. Il Patto di Londra, infine, attesta che essa non viene meno fino all'epilogo del regime statuario con il colpo di Stato del 1922: resta inalterato il contenuto di principio, per la parte in cui esclude, o fortemente limita, la partecipazione della Camera elettiva all'esercizio della politica estera, e, specificamente, al procedimento della attività pattizia.

Si affianca a quest'altra prerogativa, nella materia militare, a sua volta confortata da una attendibile letteratura, che pone in evidenza il legame affatto speciale tra struttura militare e Corona, anche chiamando in causa una tradizione che molto risale nel tempo, di cui si afferma la continuità sostanziale pur dopo l'avvento della forma rappresentativa negli ordinamenti istituzionali.

L'influenza del sovrano nella scelta dei ministri della Guerra è nota e generalmente ammessa. La nomina di militari in tali uffici subisce una battuta d'arresto solo nei primi anni del Novecento, propiziata da eventi particolarmente critici che consigliano la scelta di una personalità estranea all'ambiente ed alla carriera (29 dicembre 1907:

l'ingegnere Severino Casana è nominato ministro della Guerra).

È significativa la giustificazione teorica addotta a sostegno delle due prerogative, in dichiarata limitazione del principio rappresentativo, e ad avvalorare la speciale partecipazione del capo dello Stato alla direzione politica della cosa pubblica. Le relazioni internazionali e la condotta militare sarebbero attività diverse da ogni altra, perché rivolte a perseguire interessi "unitari" dello Stato, al riparo dall'influenza partigiana delle parti politiche, le cui "passioni", le cui vicende di azione e di contrasto sarebbero pur sempre impregnate di calcoli di convenienza.

Così la dottrina, e non certo la meno autorevole, può sostenere che la dichiarazione di guerra, «facoltà molto contestata», può quanto alla sua devoluzione al capo dello Stato «legittimarsi solo per il pericolo di affidare questioni estere, sempre complicate e delicate, alle dispute delle Camere ed alle velleità dei partiti»¹¹. Se ne desume anche quale opinione si abbia della rappresentanza e dei partiti politici, e non nel *milieu* giornalistico, ma nella comunità scientifica.

La politica estera e la politica militare devono restare nella volontà unitaria dello Stato: l'organo che in luogo di ogni altro è "simbolo" e rappresentante della "unità dello Stato" è il titolare della Corona. La continuità del capo dello Stato, data la forma monarchica è presupposto indefettibile della necessaria continuità delle politiche estere e militare, che la precarietà delle maggioranze parlamentari sarebbe inadatta ad assicurare.

Non manca chi segnala l'anomalia di questa concezione in rapporto alla forma rappresentativa del sistema costituzionale albertino, senza però riuscire a scalfirne la

Labriola

predominanza e la decisiva influenza sul diritto positivo. Non si promuove una discussione scientifica sul punto, sia per la insufficiente elaborazione teorica dei giurispubblicisti, sia perché vi si opporrebbe la costituzione materiale, che anima un regime elitario, con esclusione del principio di sovranità popolare, e nel quale il sistema è dualista, non monista.

Le due prerogative si integrano a vicenda, in forza della evidente connessione materiale, e tendono a fare corpo. Ciò ne accresce il rilievo sistematico tra i principi regolatori della forma di governo.

6. Tra Corona e Gabinetto

Fin qui si è fatto riferimento per indicare il potere esecutivo, quando alla Corona, quando al Gabinetto. Ma chi detiene effettivamente la prerogativa, a chi spetta di far valere la pretesa che vi è racchiusa di esercitare poteri e facoltà sottratti alla concreta, puntuale ingerenza della Camera elettiva in funzione di controllo politico?

Appare inapplicabile lo schema secondo cui la prerogativa sarebbe solo nominalmente intestata alla Corona, perché apparterebbe formalmente ed effettivamente al governo, il solo che può risponderne al Parlamento. Questo schema si presenta come tipico errore di prospettiva storica.

Intanto, la struttura della prerogativa esclude il rapporto di responsabilità politica verso le Camere, o quanto meno lo mette in discussione (si tornerà sul punto subito dopo).

È, inoltre, indimostrato l'assunto per cui al regime statutario apparterebbe il principio proprio delle moderne democrazie par-

lamentari, che esclude ogni partecipazione del capo dello Stato all'indirizzo politico, negli Stati la cui forma è monarchica, e negli altri in cui non vi è elezione popolare del presidente.

Neppure si adatta al regime rappresentativo albertino l'opposto schema, che preveda l'attribuzione piena ed esclusiva della prerogativa, nonché dei connessi poteri e facoltà, al sovrano. È ipotesi priva di fondamento, considerando le previsioni normative dello Statuto, e lo svolgimento delle istituzioni costituzionali. Il tentativo di giustapporre all'ordinamento statutario la forma costituzionale pura, appena dissimulato sotto la nota locuzione del *Torniamo allo Statuto*, declamata a fine secolo da Sydney Sonnino¹², non ha seguito: ma se lo avesse avuto, si sarebbe prodotto un mutamento di regime, non la sua riabilitazione.

Per giungere ad una attendibile ipotesi interpretativa è necessario partire dalla base binaria della struttura costituzionale del potere esecutivo, assicurata da un duplice presupposto: la devoluzione al capo dello Stato della titolarità del potere, disposta dallo Statuto; la competenza generale del governo per gli atti della funzione, derivante dal principio della responsabilità politica, affermato nei canoni della forma parlamentare di governo fin dalla prima fase applicativa dello Statuto.

La partecipazione del capo dello Stato non si restringe mai del tutto alla sfera nominale. Ne fanno fede alcuni dati del sistema. La valida esistenza del Gabinetto richiede certamente la fiducia della Camera elettiva e l'assenso del Senato: il regime della doppia fiducia persiste, malgrado l'affermarsi della forma parlamentare.

La doppia fiducia riemerge nell'esercizio di attribuzioni rilevanti, in cui si attiva la

responsabilità politica del governo, ma il contenuto della volizione degli atti, nella forma del decreto reale, non si limita alla tutela della legalità costituzionale da parte del capo dello Stato, ma comprende anche l'apprrezzamento della opportunità dei provvedimenti. Si può menzionare lo scioglimento della Camera elettiva, l'esercizio delle prerogative, compresa la nomina del ministro preposto ai dicasteri degli Affari Esteri, della Guerra e della Marina, nonché importanti atti relativi al funzionamento delle Camere ed all'alta amministrazione.

È significativo, sotto questo profilo, il capitolo dell'uso dei poteri normativi del governo, e di quelli concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, alla luce di una assai ridotta razionalizzazione del sistema delle fonti.

Non può che farsi un breve richiamo alla forma degli atti in cui si manifestano i poteri normativi del governo, nel quadro della diversità sostanziale del regime statutario rispetto al modello accolto nel regime repubblicano oggi vigente, nel raffronto con il quale meglio si precisano i lineamenti del primo. Flessibile l'uno, rigido l'altro; la posizione del capo dello Stato partecipa dei tre poteri nell'uno, estranea a ciascuno nell'altro, in cui ha solo figura di garanzia; scarsamente razionalizzato il sistema delle fonti nel primo, come si è detto, compiutamente razionalizzato nell'altro.

La tormentata vicenda istituzionale del decreto legge, lentamente affermatosi nel regime statutario, e non mai pervenuta ad una disciplina certa ed univoca, è ben eloquente in questo senso. All'epilogo di quel regime vi è il rifiuto del capo dello Stato di emanare il decreto per lo stato d'assedio deliberato dal governo *Facta*, e il mutamento di regime avviene mentre al Senato si dis-

cute, sulla scorta di una istruttiva ed acuta relazione Scialoja¹³, la introduzione della disciplina organica della decretazione legislativa d'urgenza.

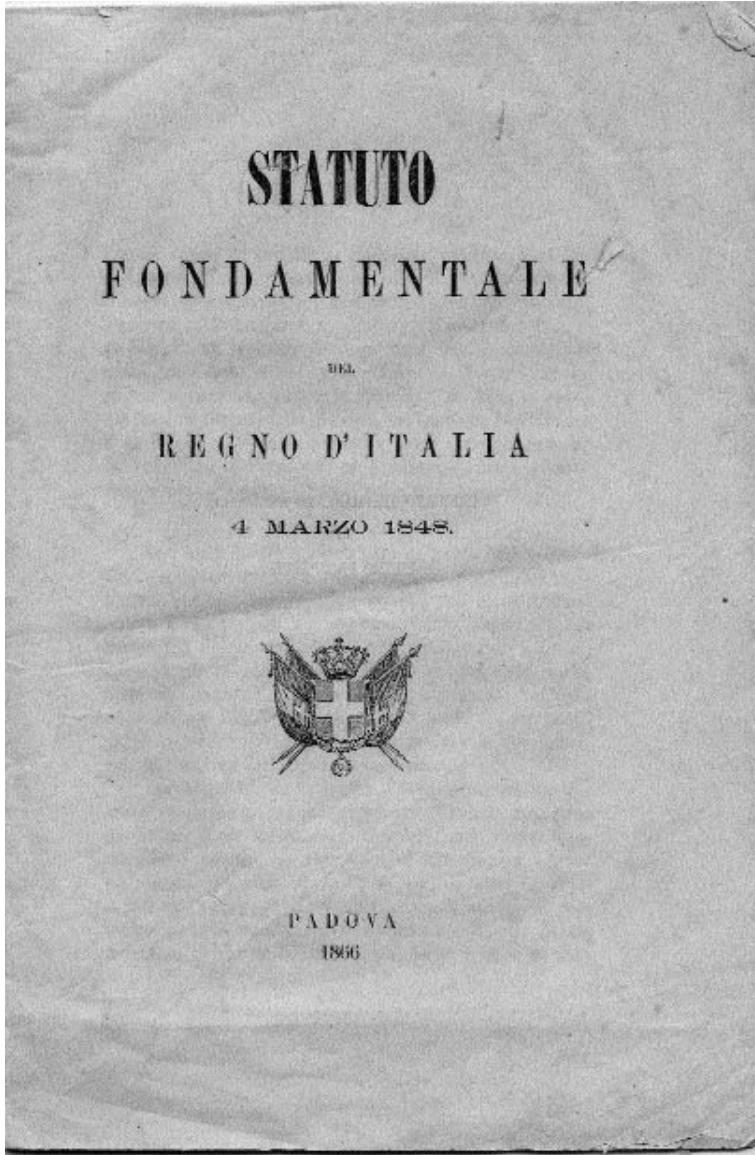
La struttura binaria dell'esecutivo non prevede una definizione certa e durevole del limite reciproco dei poteri e delle competenze dei due organi, capo dello Stato e governo. Sul punto, sistema politico ed ordine costituzionale delle attribuzioni si intrecciano strettamente, al punto da rendere impossibile la demarcazione di quanto è devoluto all'uno ed all'altro organo costituzionale¹⁴.

In particolare, nel campo delle relazioni internazionali, vi è un confine mobile tra le attribuzioni della Corona e quelle del governo, fin dall'inizio della esperienza unitaria, come afferma la più avvertita ricerca storiografica¹⁵. Né le une né le altre subiscono mai compressioni tali da ridursi ad essere puramente nominali: in presenza di caratteristiche di instabilità e precarietà di governi e di maggioranze, l'influenza del capo dello Stato tende ad espandersi molto.

7. *Responsabilità politica e "copertura" della Corona*

In ogni caso, come si è osservato riguardo alle prerogative, l'organizzazione costituzionale del potere esecutivo su base binaria, si risolve in una alterazione del rapporto tra Gabinetto e Parlamento rispetto ai lineamenti propri della forma parlamentare di governo, a detrimento delle attribuzioni di controllo politico delle Camere. L'effetto si produce indipendentemente dal punto di equilibrio tra i due organi del potere esecutivo.

Labriola



frontespizio dello Statuto Albertino

Come si è ricordato, il principio della responsabilità politica del governo è certamente posto nell'ordinamento costituzionale. Il governo si assume la responsabilità politica per ogni atto compiuto nell'eserci-

zio delle sue funzioni nei confronti del Parlamento, e segnatamente della Camera elettiva. Accade, peraltro, che il governo assume la responsabilità politica anche per atti che sono nella volizione di altro organo, il capo

dello Stato: situazione che si riassume nella nota formula della "copertura politica della Corona".

La formula è oggetto di enunciato scarsamente approfondito dalla dottrina del tempo. Essa appare ambigua e polivalente, il relativo contenuto essendo individuato secondo moduli ricostruttivi diversi, frutto di teorizzazioni disparate, tra di loro distanti. L'uso abbastanza frequente della locuzione nell'intero arco temporale della esperienza statutaria è peraltro sintomo della esistenza di una sottostante figura del diritto positivo.

Non convince la ipotesi, da più parti avanzata, secondo cui la formula attesterebbe l'avvenuto spostamento di attribuzioni sostanziali dal capo dello Stato al governo. È comune osservazione che dove è responsabilità è potere: ma, per il caso in questione, non si forniscono altri argomenti, né prove, salvo ricorrere, essendo il sistema rappresentativo, ai principi elaborati in astratto relativi alla forma di governo. In questo modo però si dà per dimostrato l'assunto, che invece esige di essere dimostrato.

Se, invece, si procede verificando il diritto positivo, come risulta dalla evoluzione del sistema, si deve ammettere che quel trasferimento di attribuzioni non è mai interamente avvenuto, dal che consegue che non possa affermarsi l'appartenenza del regime statutario al modello parlamentare compiuto, ma, come molti affermano, ad un modello di tipo limitato.

Altri argomenti, e pseudo argomenti, addotti dalla dottrina del tempo, sono ancor meno accettabili, pur continuando a circolare nella successiva letteratura. Tipico di essi è lo schema secondo cui il sovrano "non può sbagliare", e se un suo atto è posto in discussione, non deve risponderne, ed è il

governo necessariamente ad essere esposto. È evidente la inconsistenza logico giuridica di una simile premessa ricostruttiva, che dissimula la realtà positiva, non già la identifica.

Vi è un dato che caratterizza la figura della copertura politica della Corona, che appartiene al regime degli atti, ed è la deroga che implicitamente si pone quanto alla sindacabilità politica degli atti per cui ricorre quella figura. Se si indaga su tale premessa, si imbrocca una via fruttuosa per sciogliere i dubbi interpretativi dell'ambigua, ed ellittica, formula.

8. Significato di una formula

Quando il governo dichiara di assumere la responsabilità politica di un atto del sovrano, dà luogo ad una duplice affermazione. La prima è che l'atto deriva dalla volontà del sovrano oltre che da quella del governo, perché diversamente, se risalisse alla volontà esclusiva del governo, la dichiarazione non sarebbe necessaria, essendo sempre presunta l'assunzione di responsabilità politica del governo per ogni suo atto.

La seconda affermazione esclude l'atto in sé dal sindacato politico delle Camere, poiché risale alla volontà di un organo che è per prescrizione statutaria politicamente irresponsabile. Il controllo parlamentare non può esercitarsi neppure sulla formazione dell'atto, nella quale non sono chiamate in causa le sole attribuzioni del governo, salvo che per un aspetto.

Ciò che può farsi rientrare nel controllo politico della rappresentanza è l'assenso del governo alla formazione dell'atto, la manca-

ta opposizione del Gabinetto alla posizione dell'atto da parte del capo dello Stato.

Ne deriva una restrizione dell'oggetto del sindacato politico, essendo non l'atto ma il comportamento del governo di cooperazione alla formazione dell'atto argomento della responsabilità politica: il che è già rilevante sul piano delle relazioni tra Gabinetto e Camere parlamentari. Ma vi è di più.

Nella ipotesi che si delinea, in cui il governo dichiara che l'atto è manifestazione della volontà del capo dello Stato, assumendosi la responsabilità per l'assenso prestato, il contenuto effettivo del controllo parlamentare si restringe sensibilmente, fino a ridursi ad una fattispecie residuale ed estrema. Se infatti le Camere sanzionassero con la censura l'esito del controllo, non una crisi politica si aprirebbe (ipotesi fisiologica), ma una vera e propria crisi costituzionale (ipotesi di rottura). Ne consegue che la pienezza della funzione di controllo viene meno, e, con essa, quella del rapporto di responsabilità politica del governo.

La conclusione cui si perviene, uguale a quella accennata prima a proposito specificamente della prerogativa della politica estera, è che si produce una retrocessione del rapporto di responsabilità politica, il cui circuito si sottrae ai principi regolatori del sistema rappresentativo nella forma parlamentare di governo. Il "figurino" del re che regna e non governa si rivela astrazione, così come l'altro "figurino" del rapporto di responsabilità politica piena e diffusa tra Gabinetto e Camera elettiva.

L'ambigua formula della "copertura politica della Corona" corrisponde in concreto a questo regime della funzione di indirizzo. I valori cui è riferita la posizione costituzionale del capo dello Stato, uno dei soggetti esponenziali che sono contraenti della carta con-

venzionale (non *octroyée*) dello Statuto, si riassumono in locuzioni del tipo del "superiore, unitario interesse della Nazione", ma si risolvono in termini di puro apprezzamento politico, e richiamano attività di indirizzo, salvo retoriche mistificazioni.

Il capo dello Stato dispone di un efficiente mezzo di persuasione per indurre il governo a riconoscere la effettività delle attribuzioni della Corona, ed è il conseguente sottrarsi dello svolgimento della funzione di indirizzo al sindacato politico parlamentare.

Neppure il governo, peraltro, può ammettere che si rendano nominali i suoi poteri, a profitto della Corona e dell'*establishment* che vi si collega. Nemmeno un governo supinamente cortigiano (e non ne sono mancati) potrebbe fare questo, per i riflessi immediati e penetranti che l'esplicarsi delle prerogative della politica estera e della politica militare provocano sull'intera funzione esecutiva, e in primo luogo sui bilanci.

Quale conclusione se ne deve trarre nella ricostruzione del sistema? Nel campo delle prerogative specialmente si afferma una struttura binaria dell'esecutivo, i cui organi sono il capo dello Stato e il Gabinetto, ciascuno dotato di attribuzioni sostanziali, delimitate l'una rispetto all'altra in modo non razionalizzato, ma volta per volta determinato dal grado di solidarietà tra Gabinetto e maggioranza della Camera elettiva. Da tale struttura, e dal regime del suo atteggiarsi, deriva la riduzione del sindacato politico parlamentare, segnatamente nei campi delle relazioni internazionali e della funzione militare.

9. *Prerogative regie e regime parlamentare*

La considerazione della rilevanza dell'oggetto delle prerogative fa dubitare fondatamente della classificazione dell'ordinamento statutario nella categoria del sistema parlamentare, e della applicabilità ad esso del modello di forma parlamentare di governo.

Si è preferito adottare la formula del regime parlamentare limitato, che però richiede precisazioni, dubitandosi, in generale, della attendibilità del "figurino" parlamentare, secondo la critica, cui si aderisce, seriatamente condotta da Massimo Severo Giannini¹⁶.

Anche nella ricostruzione storica è salutare guardarsi dalle schematizzazioni, anche quando sembrino avvalorate dal tenore letterale di disposizioni e fonti, per non incorrere nel pericolo denunciato dal monito dottrinario appena ricordato:

[...] è un ben curioso modo di procedere quello di prendere un'esperienza costituzionale, di cacciarla per forza nel barattolo del sistema parlamentare, e poi criticarla perché ne restano fuori i piedi.

Nel caso italiano dello Statuto albertino vi è la retrocessione sensibile delle attribuzioni della rappresentanza, in una con il carattere elitario del regime, attestato dalla selezione nell'accesso al diritto di elettorato attivo, che verrà meno solo al suo tramonto. Sono le prerogative a determinare tale retrocessione.

Politica estera e politica militare sono elementi decisivi nella definizione e nello svolgimento dell'indirizzo politico, in ogni caso, ma specialmente nello Stato italiano appena unificato. Gli atti di governo e di alta amministrazione nei due campi vincolano le strategie di bilancio, il sistema della finanza

pubblica, produzione e consumi, nonché gli scambi di merci e l'approvvigionamento di materie prime, la ricerca scientifica, e le politiche dell'ordine pubblico.

La relazione al disegno di legge per la modifica dell'articolo 5 dello Statuto albertino contiene affermazioni eloquenti in questo senso e, per la verità, valide anche oltre la congiuntura storica:

Le relazioni fra i vari Stati, vanno facendosi ogni giorno più frequenti e più intense; non vi è ramo di attività umana nel quale non abbiano influenza — direttamente o di riverbero — accordi o convenzioni internazionali; e dall'indirizzo e dalla condotta della politica estera dipendono gli aspetti più vari della politica nazionale: possono essere limitate o vietate, incoraggiate o indirizzate correnti di traffici, scambi di prodotti, emigrazione di forze di lavoro o di ricchezza: possono essere rese più rapide e più semplici comunicazioni di ogni genere [...]; insomma, la vita degli Stati, nelle sue più varie manifestazioni, appare, ogni giorno più, dominata da intese e da patti che leghino i vari paesi; stretta e chiusa in una gran rete di accordi che mentre limitano le singole attività dei vari Stati, rivelano come tutti i popoli siano sottoposti ad una legge di solidarietà, che vieta di compiere ulteriormente una politica di chiuso egoismo.

Come si è accennato, bisogna tener conto delle caratteristiche del nuovo Regno d'Italia. Si tratta di uno Stato di secondaria statura internazionale, segnato da forti squilibri interni, la cui formazione avviene nella indifferenza popolare, è osteggiata dalla influente gerarchia religiosa, e appesantita da elevata disomogeneità sociale, culturale e civile. In tale quadro, politica estera e politica militare decidono le forme e gli orientamenti generali dell'indirizzo politico.

Labriola

10. *Abolizione della prerogativa e suffragio universale maschile*

Nel discorso sulla fiducia, e nella giustificazione del progetto di riforma dell'articolo 5 dello Statuto albertino, si fa esplicito riferimento alla recente introduzione del suffragio universale tuttora riservato ai soli elettori maschi, ma liberato da ogni selezione limitativa di ordine sociale. La premessa è significativa.

La relazione al disegno di legge afferma che la sopravvivenza della prerogativa non è più ammissibile nel nuovo quadro istituzionale determinato dal suffragio universale (maschile):

È [...] di manifesta evidenza come, nel campo della partecipazione del popolo – a traverso della sua rappresentanza – al Governo della politica estera, non possa più seguirsi la via tenuta fin qui: essa condurrebbe all'assurdo che quanto più il popolo si elevasse, quanto più crescesse il suo diritto o la sua capacità di avere un peso decisivo nel Governo del Paese, tanto più questo Governo gli sfuggirebbe, perché continuerebbe ad essere retto da intese di gabinetti sottratte ad ogni pubblicità e sottoposte – forse – solo ad un limitato controllo posteriore, più illusorio che reale.

In limpida sintesi è reso il quadro istituzionale effettivo del regime statutario quanto alla condotta nelle relazioni internazionali, che si risolve, come è detto senza giri di parole, nelle «intese di gabinetti» sotto un «limitato controllo posteriore, più illusorio che reale» del Parlamento.

La relazione addita nel riconoscimento del suffragio universale, che rimuove il principio di regime dello Statuto della selezione dell'accesso all'elettorato attivo, l'evento che rende inammissibile la prerogativa della politica estera, riassunta nel quadro che si è appena richiamato. Del resto, il valore di rot-

tura della riforma risulta lampante quando si consideri la teorizzazione del voto limitato ad opera della dottrina: chiare sono le parole dell'Arangio Ruiz, che si può citare tra i tanti:

Non è lo spirito delle istituzioni, che deve determinare la base dello elettorato, bensì [...] è nelle condizioni sociali che fu mestieri rintracciare la base, poiché tutti gli idonei debbono essere chiamati al voto, nessuno fuori di essi¹⁷.

Sono i mutamenti della costituzione materiale che si riflettono nella riforma. La selezione sociale per l'accesso al diritto politico dell'elettorato attivo, già originariamente fondata sul censo e in seguito temperata solo apparentemente dal requisito alternativo dell'acculturazione (che in quella Italia equivale al censo, essendo elevatissima la quota di analfabetismo, che è quota di povertà spinta), identifica uno dei soggetti contraenti il patto statutario, e ne è condizione essenziale.

Si deve tener ben fermo il presupposto della natura convenzionale della costituzione statutaria, per intendere compiutamente il valore della limitazione del diritto di elettorato attivo, e non prestare fede alla tesi sul carattere *octroyé* di uno Statuto liberamente concesso, come in disprezzo della verità storica si pretende di affermare ancora mezzo secolo più tardi, da studiosi del livello di Domenico Zanichelli:

Quando si dice che il Re fu costretto a far ciò, quando si pretende di sostenere che Egli cedette per paura d'una rivoluzione che lo sbalzasse dal trono, si erra fortemente [...]. [Carlo Alberto] liberamente si convinse e liberamente concesse lo Statuto¹⁸.

Con la eliminazione del principio (1912), che si conserva sostanzialmente intatto fino

a quel momento, malgrado la *réformette* Depretis, si fa strada una diversa concezione del diritto politico di elettorato attivo, rafforzata dal contemporaneo passaggio, altrettanto significativo ma assai meno osservato rispetto al suffragio universale, che è la sostituzione dell'iscrizione a domanda del cittadino nelle liste elettorali con l'iscrizione automatica.

La nuova e diversa concezione è alla base della giustificazione offerta al progetto di revisione dell'articolo 5. Infatti, il diritto di elettorato attivo non è più visto quale potestà di scegliere i governanti più idonei, i rappresentanti per il miglior governo, ma come applicazione del principio della sovranità popolare. La forma rappresentativa non si combina più con lo Stato monoclasse in crisi.

11. *La transizione repubblicana*

L'interesse dell'episodio non è limitato al progetto di superamento della prerogativa, ma si estende alla giustificazione di carattere generale che ne è motivazione, che investe principi del regime costituzionale, fino a toccare la questione della attribuzione della sovranità.

Se tutto il popolo è rappresentato, la rappresentanza non può che essere espressione di sovranità in senso proprio, ed i poteri politici della Camera rappresentativa non possono ammettere limitazioni del tipo di quelle poste con la prerogativa, devoluta agli organi costituzionali del potere esecutivo.

Si legge nella relazione al disegno di legge per la revisione dell'articolo 5 dello Statuto:

[...] un popolo potrebbe...trovarsi di fronte ad una guerra dichiarata e deliberata ad opera del Governo e di fronte alla necessità ineluttabile della guerra, derivante dall'azione del suo Governo.

Ma è proprio questo che non può ammettersi:

[...] quando da una decisione dipendono insieme l'avvenire e l'esistenza stessa di un popolo, quella decisione non può, non deve essere presa senza che il Parlamento la voglia e l'approvi.

Non viene celata la preoccupazione di fondo che muove il governo a proporre la riforma, che racchiude due ragioni essenziali di politica costituzionale.

La prima ragione appartiene alla storia politica, ed è espressione della linea seguita da Giolitti, mirante ad assorbire con progressive riforme gli elementi di crisi e di rottura sociale e culturali addensatisi nella comunità nazionale. I contributi storiografici di Rosario Romeo ne sono la più aggiornata e condivisibile ricostruzione.

La seconda ragione ha carattere più puntualmente istituzionale, e si traduce nell'impulso ulteriore al mutamento di regime promosso dalla introduzione del suffragio universale maschile che, sulla premessa implicita, mette in discussione la costituzione albertina: si prende atto che è cambiata la costituzione materiale dello Stato.

Questa linea di politica costituzionale è esposta in modo consapevole nella relazione:

[...] sembra che sia diffuso un po' dovunque un certo senso di disagio nelle masse popolari, e si ritiene - o si teme - da molti, che sia in quel disagio una insofferenza degli attuali ordinamenti; ma una più serena valutazione delle cose, mostra, invece, che nelle masse del popolo è nulla più che una forte aspirazione ad un più libero governo, che

Labriola

esse vorrebbero obbedisse meno al volere di pochi, e risentisse più l'influenza delle grandi correnti del pensiero nazionale. Dare quindi al popolo la possibilità di sapere che nelle assemblee parlamentari, che sono una sua legittima rappresentanza, tutti i problemi di politica estera sono sottoposti a sereno ed ampio dibattito, soprattutto a decisivo dibattito, è, oltre che giusto, sommarmente utile ai fini di una politica di pace e di lavoro, perché è ovvio che debba rifuggire da atteggiamenti violenti e da decisioni arrischiate il popolo che sappia poter essere l'arbitro delle proprie sorti e l'artefice del proprio avvenire e che sia sicuro di poter foggare con libera volontà le armi della

propria elevazione e gli strumenti del proprio progresso.

Ancora una volta, non si potrebbe essere più chiari di così.

Il governo Giolitti avrà una breve vita, e della proposta riforma dell'articolo 5 non resterà che il disegno di legge. Gli avvenimenti successivi porteranno ad un regime di segno diverso da quello auspicato: il principio rappresentativo non muterà la sua base, ma sarà soppresso.

¹ Sul dibattito preelettorale del 1919 si leggono ancora utilmente le considerazioni di G. Perticone, *La crisi della democrazia e la lotta dei partiti (1915-1920)*, in *La politica italiana nell'ultimo trentennio*, Roma, Leonardo, 1945, pp. 324-335.

² Giovanni Giolitti, *Memorie della mia vita*, a cura di Olindo Malagodi, Milano, Treves, 1922, II, pp. 556-557.

³ Cfr. Silvano Labriola, *Storia della costituzione italiana*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1995, pp. 173-202.

⁴ Cfr. Gaetano Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, Unione Tipografica Editrice, 1913, pp. 566-578.

⁵ Atti del Parlamento, Legislatura XXV, I Sessione, Camera dei deputati, Discussioni, 24 giugno 1920, p. 2221.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Cfr. sul punto, Paolo Colombo, *Il Re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Franco Angeli, 1999, pp. 320-324.

⁸ Giovanni Giolitti, *Memorie della mia vita*, cit., p. 540.

⁹ Atti del Parlamento, cit., p. 2221.

¹⁰ Gaetano Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, [Torino, 1898], presentazione di Leopoldo Elia, introduzione di Lorenza Carlassare, Napoli, Jovene, 1985, pp. 33-57.

¹¹ Giorgio Arcoleo, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli, Tocco, 1907, p. 379.

¹² Sidney Sonnino, *Torniamo allo Statuto*, in «Nuova Antologia», 1897.

¹³ V. «Studi giuridici», V, 1936, pp. 15 ss., 52 ss.

¹⁴ Cfr. Paolo Colombo, *Il Re d'Italia.*

Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922), cit., pp. 352-368.

¹⁵ Federico Chabod, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896. Le premesse*, Bari, Laterza, 1951, pp. 654-692.

¹⁶ Nella nota *Prefazione* all'edizione italiana dell'opera di Georges Burdeau, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità, 1950.

¹⁷ Gaetano Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, cit., p. 352.

¹⁸ Domenico Zanichelli, *Lo Statuto di Carlo Alberto*, in *Studi di storia costituzionale e politica del Risorgimento italiano*, Bologna, Zanichelli, 1900, pp. 92-93.