

Silvano Zanetti

## LO STATUTO ALBERTINO: DALL' 8 MAGGIO 1848 AL 27 DICEMBRE 1947



# e-Storia

Questa carta costituzionale fu concessa dal re Carlo Alberto il 4 marzo 1848 ai sudditi del Regno di Sardegna nei territori al di qua e al di là delle Alpi, segnando il passaggio **dallo Stato assoluto allo Stato liberale-parlamentare**. In seguito estesa all'Italia unita, sarebbe rimasta in vigore fino al varo della Costituzione repubblicana.

La carta, che ebbe pieno effetto dall'8 maggio 1848, con l'inizio della prima legislatura, fu redatta in due versioni, in italiano e in francese. Lo Statuto Albertino appartiene alla categoria delle costituzioni "**octroyées**", cioè "concesse" formalmente da un sovrano di propria «*certa scienza*» e «*regia autorità*».

Non vi era alcuna disposizione che prevedesse un particolare procedimento per la modifica o l'abrogazione delle norme statutarie, caratteristica che le conferì flessibilità, il suo punto di forza. Fondamentale regola era la "**balance des pouvoirs**", l'"equilibrio dei poteri", con riferimento in particolare al potere esecutivo e a quello legislativo; la magistratura fu qualificata come "ordine giudiziario" nel solo testo italiano.

Le fonti dello Statuto furono prevalentemente testi costituzionali francesi: in primo luogo la Costituzione del 1830 della "monarchia di luglio", molti erano inoltre i richiami alle Costituzioni monarchiche francesi del 1791 e del 1814 e forte punto di riferimento fu la Costituzione belga del 1831. Furono poi tenuti in conto l'ordinamento consuetudinario inglese e la Costituzione siciliana del 1812. L'unica superstite tra le Costituzioni italiane del 1848

Tutta la stagione rivoluzionaria del 1848, sia in Italia sia in Europa, ispirata dall'Illuminismo, dalla Rivoluzione Americana e dalla Rivoluzione Francese aveva come obiettivo l'instaurazione di un Parlamento liberamente eletto con potere legislativo ed esecutivo. Il nemico comune dei liberali e dei democratici europei, era stato l'assolutismo monarchico, (l'alleanza tra il trono e l'altare) appena "ristabilito" dal Congresso di Vienna. Nella penisola, i sovrani (più o meno recalcitranti) erano stati indotti a concedere Costituzioni in Sicilia, a Napoli, in Toscana e in Piemonte. Perfino il Papa Pio IX aveva dispensato uno "Statuto fondamentale"; mentre a Venezia e nella stessa Roma i troni erano stati rovesciati per lasciare il posto a Repubbliche con Costituzioni democratiche.

L'ondata rivoluzionaria si era tuttavia conclusa con una serie di fallimenti ed i vari sovrani, una volta rientrati in possesso dei pieni poteri, si erano affrettati a revocare gli statuti concessi mentre le due repubbliche, quella veneziana e quella romana, erano crollate sotto la spinta degli eserciti inviati dalla Francia e dall'Austria per restaurare l'ordine. L'unica eccezione in un simile panorama fu il Regno di Sardegna: pur uscendo pesantemente sconfitto dalla guerra con l'Austria, il Piemonte riuscì ad ottenere che tra le clausole della pace non ci fosse la rinuncia al regime costituzionale e, sebbene Carlo Alberto avesse abdicato al trono dopo la sconfitta di Novara, suo figlio Vittorio Emanuele esercitò il potere congiuntamente al Parlamento.

Dal punto di vista di Casa Savoia, se la rinuncia al potere assoluto potrebbe sembrare a prima vista un sintomo di debolezza politica nei confronti delle forze "rivoluzionarie", nel medio periodo il mantenimento della Costituzione si rivelò una scelta molto lungimirante. Torino e Genova, infatti, grazie alle libertà concesse dallo Statuto, diventarono il punto d'incontro di tutti i politici e gli intellettuali liberali che, dopo la fine dell'esperienza quarantottesca, erano dovuti andare in

esilio, lasciando le rispettive patrie. Il Piemonte, che già aveva affrontato direttamente l'Austria sui campi di battaglia della Prima guerra di indipendenza, grazie a questa politica di accoglienza venne identificato dal mondo liberale italiano (e soprattutto dalla sua parte moderata) come lo Stato più avanzato dal punto di vista politico e per il ridimensionamento della presenza austriaca in Italia. Da questo punto di vista, l'unità italiana si delineò come un **processo da costruirsi intorno a Casa Savoia**, che fino allora era considerata allineata ai reazionari Re europei che mai avevano accettato i dettami della rivoluzione francese.

### *Essenza dello Statuto Albertino*

Conformemente ai principi del costituzionalismo liberale e traendo ispirazione dai sistemi istituzionali francese (Cost. 1814 come modificata nel 1830) e inglese, lo Statuto prevedeva una **monarchia costituzionale pura, incentrata sul dualismo re-parlamento**: il re, persona "sacra e inviolabile", era titolare del potere esecutivo, a lui spettava la nomina e revoca dei "suoi ministri", i quali pertanto erano fiduciari del sovrano e non formavano un autonomo gabinetto ministeriale.

La funzione legislativa era esercitata collettivamente dal re e dalle camere, costituite da un Senato di nomina regia e vitalizia e da una Assemblea rappresentativa dove nessuno percepiva alcun compenso. Solo nel 1850 venne creato l'organo collegiale definito **Consiglio dei Ministri**, di cui una legge stabilì le attribuzioni e che, sempre in via di prassi, assunse sempre maggior importanza la figura del Presidente del Consiglio. Il Re era la fonte della giustizia amministrata in suo nome da giudici da lui stesso istituiti e nominati. Quanto ai diritti di libertà, lo Statuto esordiva con la proclamazione della religione cattolica come religione di stato e la previsione della mera tolleranza degli altri culti. Garantiva il principio di eguaglianza e i diritti civili e politici al cui esercizio soltanto la legge poteva porre restrizioni. Gli unici diritti civili espressamente riconosciuti erano quelli alla libertà personale, di stampa, di riunione, la libertà di domicilio e il diritto di proprietà. Gli ultimi due erano qualificati "inviolabili"; il diritto di voto previsto per l'elezione della camera dei deputati era sottoposto ai pesanti limiti culturali e censitari stabiliti dalla legge elettorale del 17 marzo 1848, non inserita nello Statuto. Potevano votare i soli "regnicoli", cittadini del regno, maschi maggiori di venticinque anni (mentre non si poteva essere eletti con meno di trent'anni), capaci di leggere e scrivere e che versavano una somma molto elevata (40 lire) di censuo annuo. Alle elezioni del primo Parlamento del Regno d'Italia nel 1861 solo il 2% della popolazione ebbe diritto al voto.

Lo Statuto Albertino non dava indicazioni esplicite sul rapporto necessario tra Parlamento, sovrano e Governo. Tuttavia, fin da subito si confermò l'indirizzo "parlamentarista" di Casa Savoia, per cui il sovrano era chiamato a sostituire anche un singolo ministro in caso di plateale conflitto di questi con le assemblee parlamentari. In caso di conflitto di un intero esecutivo con la Camera dei Deputati, invece, il sovrano poteva scegliere secondo la propria convenienza politica se scioglierla, senza che lo Statuto, per sua natura flessibile, desse regole precise per dirimere la questione.

La tendenza era dunque quella di una progressiva acquisizione di poteri da parte del Parlamento, a cui corrispondeva una riduzione delle aree di discrezione del sovrano.

La monarchia mantenne comunque un ruolo di primo piano, specialmente in materia militare e di rapporti internazionali, come dimostrò la decisione del re di entrare in guerra nel 1915 e disgraziatamente, anche contro l'Abissinia e contro la Gran Bretagna e Francia nel 1940. La mancanza di partiti politici nazionali e la ristrettezza del suffragio erano all'origine della debolezza

politica e giuridica dei governi e della disomogeneità e fragilità delle maggioranze parlamentari, tanto da far ritenere che la forma di governo fosse in realtà di tipo pseudo-parlamentare o, secondo un'altra opinione, assembleare, in considerazione della disomogeneità delle maggioranze parlamentari che di volta in volta si formavano e della presenza di tendenze consociative, agevolate da ripetute migrazioni di parlamentari da una fazione all'altra e dal ricorso allo scrutinio segreto (c.d. trasformismo parlamentare- consuetudine ancora presente). La difficoltà per il governo di poter contare su una maggioranza parlamentare stabile e coesa con il cui appoggio attuare il proprio indirizzo politico contribuì, da un lato, ad offuscare il dogma della centralità della legge, e dall'altro lato a incoraggiare il ricorso dell'esecutivo alla decretazione con forza di legge. In assenza di qualunque previsione statutaria, il governo, infatti, fece un uso crescente delle c.d. "ordinanze d'urgenza", mentre dal Parlamento ricevette deleghe anche estese, fino ai c.d. pieni poteri in occasione della legislazione per l'unificazione del Regno d'Italia e durante la prima guerra mondiale.

A cavallo tra gli ultimi decenni del XIX secolo e la prima guerra mondiale, una serie di riforme legislative contribuì, a Statuto invariato, alla evoluzione in senso democratico dello stato liberale e alla formazione di partiti politici non soltanto organizzati in Parlamento, ma ormai radicati nella società. Tali riforme riguardavano sia la modifica del sistema elettorale da uninominale maggioritario a doppio turno (1848) a proporzionale con scrutinio di lista (1919), sia l'estensione del diritto di voto (1848, 1882, 1912, 1919) grazie al graduale abbassamento del requisito dell'età per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo e all'eliminazione dei limiti derivanti dal reddito e dall'istruzione, in tal modo giungendo al riconoscimento del suffragio universale maschile (1912). Fu così che, contestualmente alle trasformazioni sociali ed economiche di inizio secolo, nacquero i partiti di massa (socialista, comunista, popolare, fascista). I ceti sociali meno abbienti in precedenza esclusi cominciarono a partecipare alla attività politica, il Parlamento e la legislazione ripresero gli spazi fino ad allora lasciati all'istituzione governativa, diritti non sanciti nello Statuto come il diritto di associazione e di sciopero trovarono opportuna tutela, si affermò lo stato sociale e si intensificarono gli interventi pubblici allo scopo di promuovere l'eguaglianza sostanziale dei cittadini.

### ***Partiti di massa, Socialismo, cattolici, e la marcia su Roma del fascista Mussolini***

La vittoriosa conclusione della prima guerra mondiale invece di unire il Paese lo disunì. Vi era la consapevolezza che i sacrifici richiesti non erano stati equamente divisi tra le classi sociali e specie quelle meno abbienti reclamavano un dividendo politico che tardò ad arrivare. Le elezioni politiche del 1919, svolte col metodo proporzionale, determinarono, un clima di grave instabilità politica in cui ebbe facile gioco Mussolini ad imporsi con la violenza contro i socialisti ed i popolari nell'indifferenza se non il consenso dei Liberali che così affossarono l'Italia risorgimentale.

Lo Stato fascista era antiliberalista in sé perché si riprometteva di risolvere e mediare tutti i conflitti sociali in prima persona. Lo Stato e non le forze sociali garantiva tutti i cittadini.

Pur avendo un partito minoritario Mussolini si era in parte guadagnato la fiducia da parte del ceto medio terrorizzato dall'idea di una ripetizione della rivoluzione bolscevica, verificatasi in Russia dall'ottobre 1917. Giocando d'azzardo, organizzò il 28 ottobre del 1922 una marcia su Roma, rimanendo a Milano pronto alla fuga in Svizzera.

Mussolini formò un governo composto da parlamentari provenienti da vari partiti in quanto il

# e-Storia

partito fascista era un partito minoritario, avendo ottenuto alle elezioni del 1921 solo 35/535 deputati. Con la legge elettorale del 1924 nota come Legge Acerbo (dal nome del deputato Giacomo Acerbo che ne redasse il testo), si introdusse un premio di maggioranza che dava il 65% dei seggi alla lista più votata. Nel cosiddetto listone confluirono sia liberali (non Giolitti), sia popolari cattolici (non Don Sturzo), sia socialisti (non Turati). Da allora Mussolini avendo la maggioranza assoluta in Parlamento cominciò a **smantellare con leggi lo stato liberale**, il tutto nel formale rispetto dello Statuto e della prassi statutaria. Il principio della separazione dei poteri fu progressivamente abbandonato e la forma di governo venne profondamente alterata mediante leggi ordinarie aventi come oggetto l'abolizione della responsabilità dei ministri verso il parlamento, la disciplina delle attribuzioni del capo del governo e del potere normativo dell'esecutivo, la trasformazione del Gran Consiglio del fascismo da organo di partito in una struttura dotata di poteri di indirizzo e consultivi, la modifica del sistema elettorale e, in seguito, la eliminazione dello stesso procedimento per l'elezione della Camera dei deputati, allorché l'Assemblea rappresentativa fu sostituita con la Camera dei fasci e delle corporazioni, formata da membri del partito unico (partito nazionale fascista) e delle corporazioni.

La legge sulla difesa dello stato e la repressione di qualunque forma di opposizione, la costituzione di corpi armati fascisti, la disciplina dei rapporti di lavoro, l'eliminazione delle autonomie locali, le limitazioni alle libertà di stampa e di associazione, il divieto di scioperi e serrate e, infine, l'adozione delle c.d. leggi razziali contro gli ebrei che sempre erano stati tollerati in Italia, in linea con la politica nazionalsocialista di Hitler cui seguiva l'entrata in guerra dell'Italia (1940) a fianco della Germania contro le potenze alleate, furono i principali interventi che segnarono, per tappe successive, il netto rifiuto delle istituzioni liberali e del pluripartitismo e connotarono un regime di stampo autoritario, incentrato nella persona del capo del governo che era anche capo del partito unico. Lo stato doveva sostituire la lotta di classe perché lo stato sarebbe stato il mediatore tra le varie fazioni.

Se il parlamento era stato progressivamente esautorato della funzione legislativa, il re mantenne formalmente le sue prerogative che tornarono ad essere effettive con la revoca di Mussolini da capo del governo il 25 luglio 1943, dopo che il Gran Consiglio del fascismo aveva deciso di destituirlo dalla carica.

Lo Statuto Albertino dimostratosi inadatto a prevenire la dittatura e le avventure militari doveva essere sostituito nel dopoguerra con una Costituzione capace di recepire le nuove istanze venutasi a creare nella società italiana.

