

# La monarchia nella storia costituzionale del lungo Ottocento: Italia, Germania, Austria

ANNA GIANNA MANCA

## 1. *Premessa*

Una riflessione di sintesi sull'istituzione monarchica nel lungo Ottocento, condotta attraverso la lente della storiografia costituzionale italiana più recente e soprattutto con lo sguardo rivolto alle acquisizioni in materia delle storiografie costituzionali limitrofe di Germania e Austria, rischia, se non adeguatamente supportata da preliminari avvertenze di metodo e da un'adeguata conoscenza del dibattito storiografico, di bloccarsi ben presto di fronte alla percezione di distanze incolmabili tra le vicende storico-politico-costituzionali delle tre formazioni statuali. Le differenze delle condizioni di contesto paiono a prima vista giustificare ampiamente le diverse categorie storico-concettuali utilizzate per la narrazione e l'interpretazione storico-costituzionale, al punto da mettere addirittura in dubbio l'esistenza delle condizioni preliminari di base per la comparazione. Insomma, il confronto che qui si intende

avviare con l'obiettivo, vale la pena di dichiararlo subito, di raccogliere e mettere in evidenza corrispondenze, rinvii, parallelismi, sincronie, tratti comuni, sia reali che tendenziali, sia strutturali che funzionali, sia statici che dinamici, tra la vicenda storica della monarchia costituzionale italiana e le citate esperienze monarchico-costituzionali straniere, non è certo privo di rischi. E tuttavia vale la pena di tentarlo, se non altro per iniziare a toccare con mano le cautele di massima da osservare nella comparazione, ma anche per provare a offrire una sponda a quella nuova storia costituzionale italiana che da qualche decennio si è sforzata, il più delle volte a partire da un ridimensionamento del ruolo del parlamento nel sistema politico complessivo dell'Italia liberale, di superare o perlomeno relativizzare la tradizionale definizione della sua forma di governo come di una monarchia parlamentare<sup>1</sup>, una definizione che non pare essere fatta oggetto della necessaria problematizzazione da parte della storia generale<sup>2</sup>.

2. *Per una delimitazione dell'ambito e dei termini della comparazione*

È anzitutto la diversa qualità della forma di Stato a dare l'impressione dell'esistenza di una grande distanza e con ciò di un'incomparabilità di base tra le realtà messe a confronto.

Per quanto riguarda infatti la Germania imperiale a partire dal 1871 la difficoltà a riconoscere in essa una monarchia costituzionale risulta oltremodo accentuata dall'organizzazione federale dello Stato tedesco (Bundesstaat)<sup>3</sup>, che peraltro aveva potuto essere eretto proprio grazie alla guida politica unitaria espressa da una monarchia come quella prussiana dal carattere tradizionalmente accentrato, e che aveva continuato ad essere tale, sia da un punto di vista politico che amministrativo, anche in epoca costituzionale, proprio come lo era stata in epoca assolutistica. Su questo carattere della monarchia prussiana continuò a poggiare solidamente anche in seguito il Secondo impero tedesco attraverso l'assicurazione alla Prussia di un ruolo egemonico nel sistema politico-istituzionale imperiale<sup>4</sup>.

All'interno di questo Stato federale era in particolare la presenza di un'istituzione centrale ma dalla natura ambigua come il Consiglio federale (Bundesrat), che riuniva i plenipotenziari dei governi dei singoli stati membri e che era contemporaneamente fattore di legislazione insieme al Parlamento (Reichstag), ma anche, a ben vedere, organo di governo, a rendere difficile una pacifica definizione della Germania unificata come di una monarchia costituzionale nel senso classico del termine<sup>5</sup>, quale invece è sempre stata riconosciuta la monarchia prussiana dal 1848 al 1918. Il

Consiglio federale, infatti, di certo non era una seconda camera, ma non era nemmeno immediatamente ciò che solo da una interpretazione complessiva del sistema politico imperiale si riesce a scorgere in esso, e cioè, oltre che un fattore imprescindibile della legislazione, la vera istituzione Governo del sistema politico imperiale<sup>6</sup>. È soprattutto a causa della complicazione del sistema politico apportata dal Consiglio federale, organo di governo irresponsabile, presieduto da un Cancelliere 'responsabile' delle sole disposizioni dell'Imperatore e di fronte a un Parlamento che però non lo poteva far crollare, che, particolarmente per i primi decenni dell'Impero tedesco, la definizione di monarchia costituzionale non può essere usata in modo appropriato. Quando invece questa istituzione eminentemente federale del Bundesrat, pensata originariamente come il massimo organo dell'Impero<sup>7</sup>, andò gradualmente indebolendosi a vantaggio di quelle centrali, e cioè dell'Imperatore [Kaiser] e del Parlamento imperiale (Reichstag), come effettivamente avvenne negli ultimi decenni dell'Impero, fu allora che si ebbe anche il graduale affermarsi di una configurazione di poteri e di una dialettica politico-istituzionale più facilmente assimilabile a quelle di una monarchia costituzionale<sup>8</sup>. Una monarchia costituzionale che conobbe certo, soprattutto nei suoi ultimi decenni, periodi di rapida ascesa del potere dell'istituzione parlamentare, al punto da lasciar intravedere come possibile una graduale evoluzione in senso parlamentare del sistema politico complessivo, che però non pervenne mai ad una vera e propria parlamentarizzazione. Nel Secondo Impero tedesco ad essa si opposero del resto sino al 1918 ostacoli oggettivi insuperabili, e cioè non solo le istituzioni dello Stato federale,

come il Bundesrat, ma anche e soprattutto l'irresponsabilità politica delle istituzioni esecutive di vertice, il Cancelliere e l'Imperatore/Re di Prussia, oltre che l'incompatibilità stabilita in costituzione tra l'essere membro del Bundesrat e il mandato parlamentare (art. 9 Costituzione imperiale del 16 aprile 1871 [Reichsverfassung, da qui in poi RV]).

Il confronto della monarchia italiana con quella tedesca può certo essere condotto più agevolmente, e cioè con meno rischi di scivolare in fuorvianti parallelismi, se dal piano federale ci si sposta sul piano statale, e ci si relaziona perciò a quella monarchia prussiana in cui, già secondo Otto Hintze, la forma di governo monarchico-costituzionale avrebbe incontrato la sua realizzazione più piena e matura<sup>9</sup>. E tuttavia, indubbiamente, il progressivo avvicinarsi della realtà imperiale alla forma di governo monarchico-costituzionale nei suoi ultimi decenni consente senz'altro un accostamento puntuale di singole istituzioni di vertice della matura epoca imperiale, come l'Imperatore, alle omologhe austriache e italiane, come si proverà a fare qui di seguito pur senza alcuna pretesa di esaustività.

Anche la forma di governo monarchico-costituzionale introdotta per la prima volta nell'Impero austriaco sull'onda della rivoluzione del 1848, sembrerebbe non prestarsi immediatamente ad essere oggetto di comparazione con la realtà italiana. E questo non solo perché si trattò allora, come si dirà tra poco, di una delle tante «false partenze» della modernizzazione politica di cui è costellata la vicenda storico-costituzionale austriaca, quanto perché non solo l'introduzione della forma di governo monarchico-costituzionale ma il suo stesso funzionamento furono resi oltremodo pro-

blematici anzitutto dal carattere «composito» della monarchia asburgica<sup>10</sup>. Questa, che a partire dal 1804 si era costituita anche formalmente in Impero e in cui perciò il monarca, divenuto per la prima volta costituzionale per l'appunto nel 1848, era anche imperatore (König und Kaiser)<sup>11</sup>, era certo stata sino al 1848 uno Stato, ma anche i suoi Länder avevano preteso di esserlo<sup>12</sup>.

La monarchia costituzionale fu introdotta in Austria formalmente per la prima volta attraverso la costituzione di Pillersdorf dell'aprile 1848 quest'ultima fu però ben presto sostituita dal nuovo Imperatore Francesco Giuseppe con una costituzione da lui stesso concessa il 4 marzo 1849 e ben più generosa di poteri nei suoi confronti. Una volta cessato il pericolo rivoluzionario, tuttavia, neanche ad essa l'Imperatore volle dare attuazione piena e duratura; con il cosiddetto Sylvesterpatent del 31 dicembre 1851 anche la costituzione concessa fu revocata del tutto. Solo dopo un periodo di cosiddetto Neoassolutismo, la forma di governo monarchico-costituzionale fu formalmente reintrodotta, sia a livello centrale dell'Impero, sia a livello dei singoli Länder, dal cosiddetto Februarpatent del 1861. Il suo decollo fu tuttavia bloccato a livello imperiale dal boicottaggio operato dall'Ungheria e dalla Boemia, che si rifiutarono di inviare i loro delegati alla Camera dei deputati (Abgeordnetenhaus) del Parlamento imperiale (Reichsrat).

Anche la monarchia costituzionale introdotta pienamente e in via definitiva con le 7 leggi fondamentali che vennero a costituire la cosiddetta Costituzione del dicembre 1867<sup>13</sup>, non rappresentò certo quella che si può definire una monarchia costituzionale classica immediatamente raffrontabile con quella introdotta in stati nazio-



Autore sconosciuto, "Friedrich Wilhelm IV. verkündet 1848 in den Straßen seiner Hauptstadt die Einheit der deutschen Nation", dipinto, 1848

nali come la Prussia nel 1848 o il Piemonte/Italia nel 1848/1861.

Anzitutto bisogna dire che la forma di governo monarchico-costituzionale fu introdotta nell'Impero asburgico nel 1867 a più livelli. Istituzioni rappresentative e di governo furono istituite sia a livello imperiale in ragione del «dualismo» (k. u. k.), cioè per garantire istituzioni comuni a Austria e Ungheria all'interno della cornice imperiale, sia in ognuna delle due monarchie di cui l'Impero cosiddetto dualistico si trovò ad essere composto a partire dal 1867,

l'Austria Cisleitania («die im Reichrat vertretenen Königreiche und Länder») e la Transleitania (Ungheria), sia anche, infine, a livello dei singoli Länder. Quale delle due entità politiche, se l'Impero nel suo complesso o ognuna delle due monarchie del Dualismo, meriti l'appellativo di Stato, e quindi possa essere più utilmente presa in considerazione per una comparazione tra Stati organizzati secondo la forma di governo monarchico-costituzionale, non è immediatamente chiaro. In linea di massima si tende tuttavia a sciogliere il dilemma

nel senso di considerare l'Impero asburgico più che altro una confederazione di Stati (Staatenbund e non un Bundesstaat) all'interno della quale l'Austria cisleitania avrebbe detenuto la piena dignità statale<sup>14</sup>. Ad ogni modo, dopo che attraverso la *Dezemberverfassung* del 1867, la forma di governo monarchico-costituzionale fu introdotta, come si è detto in termini diversi dall'Ungheria (Transleitania), nella parte occidentale dell'Impero cosiddetta Austria Cisleitania, si venne in quest'ultima a un'accentuazione del carattere indivisibile del potere monarchico e quindi ad una monarchia austriaca che rivendicava a sé sola il carattere di Stato, seppure di «Stato unitario decentralizzato»<sup>15</sup>.

Nell'Austria Cisleitania l'introduzione della forma di governo costituzionale e di una moderna istituzione rappresentativa dovette fare tuttavia subito i conti con le naturali difficoltà derivanti dall'innesto di una 'moderna' istituzione rappresentativa qual era il parlamento bicamerale (Reichsrat), funzionante secondo il principio di maggioranza, in territori multinazionali. Le istituzioni rappresentative cominciarono sin da subito a logorarsi e debilitarsi a contatto con la pressione a ricevere adeguata e proporzionale rappresentanza esercitata dalle diverse componenti etnico-nazionali (boemi, cechi, italiani), le quali, d'altro canto, avrebbero visto volentieri potenziate le competenze legislative delle diete territoriali in cui erano per lo più maggioritarie. Tali minoranze nazionali convivevano di conseguenza con difficoltà all'interno della cornice unitaria dell'istituzione parlamentare imperiale, dove invece la componente nazionale maggioritaria, quella tedesca, premeva per un rafforzamento del centralismo statale «come veicolo per il

mantenimento della dominanza acquisita storicamente nella metà cisleitana dell'Impero»<sup>16</sup>. Come in Germania il federalismo e le sue istituzioni nei primi decenni dell'impero furono d'ostacolo al consolidarsi di una monarchia costituzionale classica, così nell'Austria-Cisleitania a tale consolidarsi si oppose anzitutto il carattere multinazionale della monarchia. Ciò portò ad una profonda «crisi del parlamentarismo» e a un depotenziamento del Parlamento, nella misura in cui questo fu utilizzato come «Forum einer Ausgleichspolitik» (foro di una politica di contrattazione) anziché servire da strumento di integrazione<sup>17</sup>. Insomma anche in Austria, come del resto in Germania, seppure in termini e per motivi differenti, si giunse ad una attuazione tanto originale della forma di governo monarchico-costituzionale da poter ambire anch'essa a rappresentare una «via speciale» (Sonderweg) al costituzionalismo, quale pure sarebbe stato, secondo molti storici, il percorso italiano.

Certo è, comunque, che il compito dello studioso che voglia comparare la forma di governo della monarchia italiana con quella attuata nell'Impero austriaco nello stesso torno di tempo, sarà enormemente facilitato dalla scelta di limitarsi alla considerazione della forma di governo monarchico-costituzionale quale praticata a partire dal 1867 nello stato unitario decentralizzato dell'Austria-Cisleitania nella parte occidentale dell'Impero asburgico. Al suo interno la figura del Re-Imperatore, a differenza dell'Imperatore tedesco dei primi decenni, mantenne tutta la pienezza di poteri di un Re costituzionale in uno Stato nazionale, sia perché partecipava a pieno titolo e con potere di veto assoluto ai lavori non solo del Reichsrat ma anche delle diete

territoriali (Landtage), sia anche e soprattutto come risvolto della crisi sia funzionale che di prestigio che gradualmente investì il parlamento imperiale dagli anni Novanta<sup>18</sup>; per tale motivo essa è largamente confrontabile con il vertice monarchico di coeve formazioni statali di epoca costituzionale.

Per quanto riguarda poi la vicenda storico-politico-costituzionale della nostra monarchia liberale ottocentesca, non dovrebbe esserci nemmeno bisogno di ricordare come la forma di governo monarchico-costituzionale cosiddetto puro disegnata nello Statuto albertino, sia apparsa a molti essere evoluta ben presto, a dispetto di quanto stabilito positivamente nello Statuto, in un'altra forma di governo, e cioè in un governo di fatto di tipo «parlamentare».

Questa considerazione è stata anche troppo a lungo, più o meno sino a circa 30 anni fa, oggetto di trasmissione acritica anche da parte della storiografia novecentesca più avvertita, che l'ha ricevuta in eredità dalla giuspubblicistica positivista ottocentesca, la quale a sua volta ha a lungo utilizzato il lemma governo parlamentare come sinonimo di governo di gabinetto<sup>19</sup>, e nella quale non si fa fatica a scorgere il perdurante influsso del concetto di sistema parlamentare dualistico di Mortati<sup>20</sup>, a cui forse si può imputare di aver bloccato a lungo in Italia l'avvio di una riflessione sistematica sui caratteri distintivi delle due forme di governo parlamentare e costituzionale.

### 3. *Poteri e ruolo del monarca costituzionale*

A prima vista unico comun denominatore certo delle tre vicende storico-statal-costituzionali sotto osservazione sembrereb-

be essere il grave ritardo con cui nel 1848 si compì la transizione dallo Stato assoluto e/o amministrativo a quello costituzionale; transizione che pure non esclude battute d'arresto nel processo di costituzionalizzazione, ricadute all'indietro e/o ripensamenti più o meno temporanei da parte del Monarca sulla opportunità e/o reale necessità del percorso forzatamente intrapreso e delle concessioni fatte.

Tale ritardo fu dovuto in tutti e tre i paesi principalmente, manco a dirlo, alle tenaci resistenze opposte alla costituzionalizzazione dai monarchi in prima persona e dalle élites politiche, economiche sociali, intellettuali ed economiche interessate alla conservazione degli equilibri di Antico Regime. La resistenza di Carlo Alberto a concedere al suo popolo la costituzione non fu meno energica e pervicace di quella di Federico Guglielmo IV o di Francesco Giuseppe<sup>21</sup>. Tali resistenze furono infine accantonate o superate solo per l'urgenza e la necessità di far fronte all'unico pericolo che, agli occhi dei monarchi europei di metà Ottocento, appariva ancora più temibile di quello rappresentato dalla costituzionalizzazione, e cioè il pericolo della rivoluzione e della radicale messa in discussione della legittimità della dinastia, quando non addirittura della stessa sopravvivenza dell'istituzione monarchica.

La concessione della costituzione scaturì così di regola dalla presa d'atto di una crisi nel meccanismo di legittimazione della monarchia ed ebbe nelle intenzioni dei monarchi europei una funzione eminentemente antirivoluzionaria<sup>22</sup>. La monarchia, che pure, come si è detto, puntò tutto sulla conservazione della continuità storica, non fu per questo «un'istituzione statica», ma si sforzò di elaborare «strategie di legitti-

mazione e di mantenimento del potere»<sup>23</sup>. Il costituzionalismo, come anche però il nazionalismo, venne utilizzato per l'appunto come un fattore di legittimazione del potere monarchico, un fattore altrettanto potente di quello dinastico<sup>24</sup>. L'utilizzo della costituzione alla stregua di una «strategia» per fronteggiare il rischio della definitiva delegittimazione della monarchia rappresenta indubitabilmente un tratto in comune tra i sovrani di Regno di Sardegna, Austria, e Prussia nel 1848<sup>25</sup>.

Nelle cosiddette costituzioni monarchico-costituzionali o *konstitutionelle Verfassungen* introdotte nei nostri territori i poteri assegnati o riconosciuti al Re furono sostanzialmente i medesimi, pur con qualche, senz'altro significativa, asimmetria di cui, peraltro, si renderà conto di seguito.

Nella monarchia costituzionale il Re era Capo dello Stato, riuniva cioè nella sua persona tutto il potere dello Stato, salvo subire/accettare qualche limitazione nel suo esercizio. In particolare il Re condivideva con l'istituzione parlamentare (sempre bicamerale nei nostri territori) l'esercizio del potere legislativo, trattenendo invece presso di sé l'esercizio dell'esecutivo in tutta la sua pienezza; quest'ultimo egli però esercitava attraverso dei ministri da lui nominati e da lui solo licenziabili, riuniti o meno in un Consiglio, con spesso uno di loro in posizione di preminenza. Questi ministri, attraverso l'istituto della controfirma ministeriale, assumevano su di sé la responsabilità, giuridica e mai politica, degli atti del Monarca, irresponsabile politicamente e inviolabile penalmente. Nella forma di governo monarchico-costituzionale tuttavia il governo o singoli ministri non sono costretti a lasciare l'ufficio in seguito ad un voto di sfiducia del Parlamento, come in-

vece è normale in un sistema parlamentare di governo, dovendo essi la loro nomina al Monarca, cui solo spetta anche di licenziarli. È tale articolazione e distribuzione dei poteri che si ritrova sostanzialmente in tutte le monarchie considerate, e costituisce l'essenza della monarchia costituzionale europeo-continentale del lungo Ottocento, la quale «si basa sulla mutevole dialettica tra monarca e governo da un lato e monarca e parlamento dall'altro»<sup>26</sup>.

Che il Re riunisse in sé tutti i poteri dello Stato, e quindi ne fosse anche il Capo<sup>27</sup>, non era detto espressamente nella costituzione prussiana del 1850 (*Preussische Verfassung*, da qui in poi PV), a differenza che in altre costituzioni tedesche della prima metà dell'Ottocento. Tuttavia il concetto era considerato diritto vigente anche in Prussia, essendo stato esso già espressamente fissato per tutta la Confederazione germanica, di cui fecero parte sia Austria che Prussia sino al 1866, dall'art. 57 dell'Atto conclusivo del Congresso di Vienna del 1820<sup>28</sup>. In questo articolo era concentrata l'essenza del cosiddetto «principio monarchico», anche per gli Stati nei quali era già stata o sarebbe stata introdotta una costituzione rappresentativa («*landständische Verfassung*»), quale prevista dall'art. 13 degli Atti del Congresso di Vienna del 1815 relativi alla Confederazione germanica.

Il principio che il Re fosse il Capo dello Stato in uno Stato «monarchico rappresentativo» (art. 2 Statuto) qual era dopo il 1848 il Regno di Sardegna e come sarà dopo il 1861 il Regno d'Italia, era invece affermato a chiare lettere dall'art. 5 dello Statuto, da cui tale qualità del Monarca risulta essere un effluo del permanere in capo all'istituzione monarchica, anche in epoca monarchico-costituzionale, di tutto il potere esecutivo<sup>29</sup>.

Dell'Imperatore/Monarca come Capo dello Stato non si parla espressamente nella legge fondamentale austriaca sul potere esecutivo e di governo (n. 145) del 1867, dove pure sono elencati gli ampi poteri spettanti in questo ambito all'Imperatore, e questo probabilmente proprio per la problematicità intrinseca all'utilizzo del termine Stato in riferimento alla composita realtà imperiale. L'appellativo di Capo dello Stato non si trova nemmeno nella RV del 1871, dove invece si parla di (Bundes-) Präsidium (art. 11), che è detto «spetta[re] al Re di Prussia, il quale porta il nome di Imperatore tedesco» e rappresenta l'Impero nei suoi rapporti con le potenze straniere.

Per quanto riguarda i poteri dei sovrani qui considerati nell'esercizio del potere esecutivo, balza subito agli occhi una base assolutamente comune di condizione e posizione giuridico-costituzionale, al di là del differente contesto politico e della differente forma di Stato. Il monarca costituzionale, a differenza del Presidente americano, era certo Capo dello Stato, ma non Capo del governo, almeno formalmente e al di là delle tentazioni che in qualche caso e/o per determinati periodi si registrarono storicamente. Che nella succitata legge fondamentale austriaca n. 145, dopo aver distinto tra potere esecutivo e potere di governo, si affermi che l'Imperatore esercita il potere di governo (Regierungsgewalt) attraverso i suoi ministri (art. 2), è certo sintomatico della peraltro nota tendenza di Francesco Giuseppe al governo autocratico, anche se egli, dal 1867 in poi, non poté più realmente fare a meno di un Presidente dei ministri. Della figura del Presidente del Consiglio/Presidente dei ministri tuttavia non si fa alcuna menzione né nello Statuto né nella costituzione prussiana, come del resto in

genere nelle costituzioni di epoca monarchico-costituzionale. Si differenzia da esse, anche in questo, la costituzione imperiale tedesca del 1871, dove il Bundesrat, e cioè l'istituzione che, come già rilevato, può essere considerata il vero governo imperiale, è detto essere presieduto e guidato dal Reichskanzler (Cancelliere imperiale), nominato dall'Imperatore (art. 15), di cui controfirma gli ordini e le disposizioni assumendosene la responsabilità (art. 17).

Tantomeno si fa menzione nelle costituzioni di epoca monarchico-costituzionale (konstitutionelle Verfassungen) dell'esistenza di un organo collegiale come il Consiglio dei ministri diretto da un Presidente, come è stato peraltro rilevato sia per la costituzione prussiana che per il nostro Statuto. Quando nella legge fondamentale austriaca sulle istituzioni di raccordo tra Austria Cisleitania e Austria Tranleitania (n. 146) si parla in più punti (artt. 5, 14, 16, 18) di un «comune governo responsabile» (gemeinsames verantwortliches Ministerium), chiamato ad occuparsi della «amministrazione delle questioni comuni» (Verwaltung der gemeinsamen Angelegenheiten) alle due monarchie, e cioè di guerra, esteri e finanze, si tratta di un'istituzione che non coincide certo con quella di un Consiglio di ministri, ma corrisponde piuttosto a una sorta di vertice interministeriale. Tanto più che su esteri e guerra l'Imperatore rivendicava, come ogni monarca costituzionale, poteri di prerogativa: lui era il capo dell'esercito comune alle due monarchie (II comma, art. 5, legge 146), oltre ad avere il comando delle forze armate e a concludere i trattati con le potenze straniere per l'Austria Cisleitania (artt. 5 e 6 della legge 145 del 1867).

Anziché a un vero e proprio Consiglio dei ministri nelle costituzioni austriaca e prussiana si fa piuttosto riferimento a circostanze in cui sono chiamati a radunarsi e a decidere unanimemente 'tutti' i ministri. In particolare se ne parla laddove si tratta delle ordinanze straordinarie d'emergenza varate dal Re sotto la responsabilità di tutti i ministri, su cui si tornerà più avanti nel testo. Sia in queste due costituzioni che nello Statuto si parla in genere, piuttosto, dei «Ministri», a cui sono spesso dedicati appositi titoli costituzionali<sup>30</sup>. Veri e propri ministri non esistevano invece nell'Impero tedesco, dato che i capi dei dicasteri, detti «segretari di Stato dell'Impero» (Reichsstaatssekretäre), erano responsabili non nei confronti dell'Imperatore ma direttamente e singolarmente verso il Cancelliere. Il loro potere andò aumentando col tempo man mano che i loro dicasteri (Reichsämtter) andarono attirando a sé un sempre più ampio raggio di attività. La loro figura si autonomizzò, seppure relativamente, da quella del cancelliere con il cosiddetto Stellvertretergesetz del 1878, con cui ogni segretario di Stato fu incaricato del disbrigo autonomo degli affari del suo ministero, a meno che il Cancelliere non desse disposizioni contrarie, interpretando in senso stretto il Kanzlerprinzip<sup>31</sup>.

Il silenzio osservato nelle costituzioni di epoca costituzionale sul Presidente del Consiglio e sul Consiglio dei ministri è significativo della tendenza dei monarchi costituzionali europei a continuare a rapportarsi individualmente ai propri ministri, proprio come accadeva in epoca assolutistica, in considerazione del fatto che essi erano ancora nominati e licenziati dal Re, di fronte al quale solamente erano responsabili. Una legge di attuazione della

responsabilità ministeriale sancita in costituzione<sup>32</sup>, una legge cioè che precisasse i casi in cui potesse scattare la messa in stato d'accusa (impeachment) dei ministri da parte del potere giudiziario o della Camera elettiva, nonché il tipo di procedimento da seguire e le pene eventualmente da comminare, non venne tuttavia emanata per tutta l'epoca monarchico-costituzionale né in Italia, né in Prussia, né nell'Impero tedesco per il Cancelliere federale<sup>33</sup>, mentre venne emanata nell'Austria-Cisleitania.

Nessuna legge di attuazione della responsabilità dei ministri, tuttavia, avrebbe potuto indurre o tantomeno obbligare i ministri a dimettersi dall'incarico qualora riconosciuti colpevoli di reato, dato che all'interno della monarchia costituzionale la responsabilità ministeriale poteva essere solo giuridica e non politica. Così nel Secondo Impero tedesco la responsabilità del Cancelliere imperiale sancita dalla cosiddetta Legge Bennigsen<sup>34</sup>, stabiliva la responsabilità del cancelliere di fronte al Parlamento per la controfirma apposta agli atti dell'Imperatore, ma in nessun caso lo obbligava alle dimissioni in seguito a un voto di sfiducia del Parlamento; egli infatti poteva essere nominato e licenziato solo dall'Imperatore e una sua caduta, inoltre, avrebbe determinato anche la paralisi del Bundesrat. Nell'Austria-Cisleitania, invece, la legge in attuazione della responsabilità ministeriale di cui si parlava nell'art. 9 della legge fondamentale n. 145, dove i ministri erano detti «responsabili per la conformità alla costituzione e alla legge degli atti di governo ricadenti nella loro sfera d'azione», era stata all'epoca già varata con legge del 25 luglio 1867 (Reichsgesetzblatt n. 101/1867). La legge istituì anche il nuovo tribunale (Staatsgerichtshof) chiamato a giudicare i

ministri, oltre che il procedimento penale da seguire in questo caso; detto tribunale speciale non fu però mai chiamato a espletare un processo di questo tipo.

Escluso in linea di principio che il Re potesse ergersi a capo di quel governo che doveva anche assumersi la responsabilità delle sue azioni, essendo la persona del monarca inviolabile, nelle monarchie costituzionali ci si trovò tuttavia spesso di fronte a situazioni, soprattutto nei primi anni dall'introduzione della forma di governo monarchico-costituzionale e/o in momenti di crisi politica particolarmente acuta, nelle quali il Monarca o l'Imperatore mostrò di agire come Capo del governo, adombrando la figura del Presidente del consiglio o del Cancelliere, e dando chiaramente a vedere di volersi sostituire a questi, in attesa di potersene disfare e chiamare un altro a ricoprire l'incarico in un momento politicamente più opportuno. Per l'Italia sono particolarmente significative in questo senso le crisi di Moncalieri del 1849, Calabiana del 1855, di Villafranca del 1859, tutte insorte sullo sfondo di un rapporto, come quello tra Vittorio Emanuele II e Cavour, sempre conflittuale anche se in modo latente. Per l'Austria alquanto eloquenti a questo proposito sono le manovre, eminentemente antiistituzionali e non dovute a difficoltà relazionali o personali con i ministri, di Francesco Giuseppe del 1850-1851. L'Imperatore, sotto la guida del fido barone Karl Friedrich von Kübeck, cercò, riuscendoci alla fine, sia di neutralizzare l'istituzione stessa del Consiglio dei ministri (Ministerrat) previsto dalla costituzione concessa del 1849, sia di disfarsi al più presto del Presidente dei ministri (Ministerpräsident) chiamato a presiederlo. La realizzazione del progetto imperia-

le di sbarazzarsi della figura ingombrante del Presidente dei ministri non appena ciò fosse stato possibile senza ferire l'allora detentore della carica, il principe Felix Schwarzenberg<sup>35</sup>, coincise non a caso con la fine del primo esperimento monarchico-costituzionale avviato nel 1848. L'uscita di scena di Schwarzenberg per cause naturali (+ aprile 1852) facilitò lo svuotamento e la liquidazione dell'istituzione del Consiglio dei ministri nonché l'accantonamento della figura del Presidente dei ministri, aprendo a un ritorno all'«autocrazia» monarchico-imperiale che durò di fatto sino al 1867<sup>36</sup>. Solo in concomitanza con la profonda crisi della monarchia insorta nel 1859 come conseguenza della sconfitta subita in Italia, Francesco Giuseppe si decise a nominare nuovamente anche se temporaneamente un Presidente dei ministri nella figura dell'arciduca Reiner e a riattivare l'istituzione del Consiglio dei ministri sotto la denominazione di Staatsministerium, all'interno del quale tuttavia un ruolo preminente assunse di fatto il ministro degli Interni (Staatsminister) Anton von Schmerling. Anche dopo il 1860 Francesco Giuseppe continuò a preferire che i singoli ministri si relazionassero personalmente e fossero direttamente subordinati a lui anziché al Presidente dei ministri. La figura di quest'ultimo, del resto, prima di essere ripristinata a partire dal 1867, era stata alquanto ridimensionata da una Instruktion del 1865 emanata sotto il governo Belcredi<sup>37</sup>.

Dal 1867 in poi ci fu tuttavia sempre in Austria-Cisleitania un Gesamtministerium e un Ministerpräsident, e fu sempre rispettata la determinazione dell'Instruktion del 1865 per cui il Presidente dei ministri doveva essere al corrente di tutto ciò che avveniva in ogni ministero e dovesse essere

informato in anticipo di qualsiasi questione dovesse essere dibattuta all'interno del Consiglio dei ministri. Al Presidente dei ministri spettò sempre anche, a conferma della specificità del suo ruolo, di ricontrattare con l'Ungheria l'*Ausgleich* del 1867. I «gabinetti restarono tuttavia anzitutto governi dell'Imperatore»<sup>38</sup> e il ministero degli Interni continuò ad essere guidato dal Capo del governo<sup>39</sup>.

In Prussia le tentazioni al governo personale del Monarca, o comunque ad un governo libero dai condizionamenti di un Presidente o di un Consiglio dei ministri, si fecero sentire particolarmente prima che il Re Guglielmo I decidesse di mettersi nelle mani di Bismarck<sup>40</sup>, come si evince anche dal ruolo svolto in Prussia sotto Federico Guglielmo IV dalla cosiddetta *camarilla*. Bismarck, chiamato a ricoprire il ruolo di Presidente dei ministri da Guglielmo I nel 1862, sull'onda della profonda crisi politico-costituzionale insorta tra governo regio e Camera dei deputati sul bilancio militare, difese senza riserve la prerogativa del Re prussiano in materia di organizzazione dell'esercito e il suo diritto/dovere extracostituzionale di sostituire con un'ordinanza la mancata approvazione per legge del bilancio pubblico ivi compreso quello militare.

Assai forti furono le tentazioni al «governo personale» all'interno dell'Impero tedesco sotto Guglielmo II, particolarmente dopo la fine del cancellierato bismarckiano. Mano a mano che il Bundesrat si burocratizzava e perdeva la sua posizione centrale all'interno del sistema politico, fu però l'Imperatore, e non il Parlamento, a diventare il «simbolo dell'integrazione» dell'Impero meritandosi l'appellativo di «monarca dell'Impero»<sup>41</sup>.

Per porre un argine al dilagare del potere personale del Re, oppure anche al protagonismo di singoli ministri che godevano o millantavano il suo favore, e per consolidare di fronte a queste minacce l'autorità e il prestigio dell'istituzione collegiale del Governo/Consiglio dei ministri e del suo Presidente, nelle nostre monarchie furono spesso emanati, in momenti di crisi politiche particolarmente acute, regolamenti che disciplinavano il funzionamento del primo organo o, a seconda dei casi, di entrambi gli organi dell'esecutivo.

Questo si verificò ripetutamente in Italia nel 1850, 1867, 1876, 1901, rispettivamente sotto i Presidenti del Consiglio D'Azeglio, Ricasoli, Depretis, e Zanardelli<sup>42</sup>. In Prussia un regolamento sul funzionamento dell'organo Governo, che tra l'altro manterrà la sua importanza anche nel contesto imperiale, venne varato con la *Kabinettsorder* dell'8 settembre 1852, che recava la controfirma del Presidente dei ministri Otto von Manteuffel. Essa doveva servire a cercare di superare il rapporto diretto (*Vortragsrecht*) con il Re di cui godevano singoli ministri, come ad esempio quello dell'Interno Westphalen, bypassando il Presidente dei ministri e ostacolandone il consolidarsi della primazia politica<sup>43</sup>. Sotto Bismarck tuttavia, il quale non ebbe certo bisogno di emanare alcun regolamento sul funzionamento dello *Staatsministerium*, alle sedute di quest'ultimo vennero sempre più sostituendosi i contatti personali, informali e sempre più assidui, tra il Presidente dei ministri prussiano e il Re<sup>44</sup>. La consuetudine e l'intensità della loro relazione erano destinate ad aumentare nel contesto dell'Impero, data la sovrapposizione di queste due cariche rispettivamente a quella di Cancelliere dell'Impero e di Impera-

tore. Tuttavia, anche Bismarck si richiamò all'Ordine di gabinetto dell'8 settembre 1852 per giustificare il suo comportamento nel momento in cui, essendo egli entrato in contrasto insanabile con il Re, si vide infine costretto a dare le dimissioni nel 1890<sup>45</sup>.

Lo stesso uso strumentale dei regolamenti sull'organo collegiale del Consiglio dei ministri e/o sulla delimitazione dell'ambito di competenza dei singoli ministeri e/o sul ruolo del Presidente dei ministri venne fatto in Austria-Cisleitania. Qui tuttavia l'imperatore Francesco Giuseppe, assecondando la sua neanche tanto celata tendenza all'«autocrazia»<sup>46</sup>, si mostrò sempre poco favorevole addirittura alla loro stessa pubblicazione; e questo per conservare le mani libere di fronte all'opinione pubblica qualora avesse voluto provvedere ad esempio ad una riorganizzazione dei ministeri, che sotto il suo Impero aumentarono da 6 a 18.

Il contenuto concreto in termini di poteri e funzioni di quella che nella giuspubblicistica italiana era detta la prerogativa regia, corrispondeva in linea di massima a quello del cosiddetto principio monarchico in Austria e Prussia. Proprio come il principio monarchico rimase sempre, come ha detto Hans Boldt, una «formula aperta»<sup>47</sup>, così pure sul contenuto concreto della prerogativa regia la giuspubblicistica italiana del lungo Ottocento non è giunta a lungo a maturare ultimativamente una dottrina condivisa<sup>48</sup>. Per questo il contenuto concreto della formula fu spesso oggetto di sempre nuove definizioni, più o meno comprensive, e di scomposizioni e/o ricomposizioni storicamente determinate, che certo meriterebbero una ricostruzione storico-critica complessiva che è però ancora lungi dall'essere avviata. In questa sede

si è deciso operativamente di distinguere tra prerogative regie conferite al Monarca in virtù del suo essere capo dell'esecutivo, e prerogative regie conferitegli in virtù del suo partecipare all'esercizio del potere legislativo, lasciando del tutto da parte le prerogative legate all'esercizio del potere giudiziario, come è anzitutto il potere di grazia e amnistia, in quanto meno influenti immediatamente sulla determinazione della forma di governo.

Tra i più importanti ambiti di prerogativa regia del monarca costituzionale collegati al suo essere capo dell'esecutivo vi erano immancabilmente la politica estera e la politica militare, i due settori di intervento in cui i monarchi europei in genere rivendicarono con successo gli stessi poteri (quasi) illimitati di cui godettero in epoca precostituzionale. Tra il contenuto per così dire minimo di questi due poteri vi era senza dubbio il potere del Re e/o Imperatore di dichiarare la guerra e di concludere la pace, di comandare le forze armate, come pure di fare alleanze e trattati con le potenze estere, come peraltro si trova fissato in tutte le costituzioni delle monarchie qui prese in considerazione. Questo affermavano rispettivamente il già citato art. 5 dello Statuto<sup>49</sup>, gli artt. 46-48 della PV<sup>50</sup>, gli artt. 11, 53 e 63 della RV<sup>51</sup>, gli artt. 5 (sul comando dell'esercito) e 6 (sulla stipula di trattati con le potenze straniere) della legge fondamentale austriaca n. 145/1867<sup>52</sup> e l'art. 5 della legge fondamentale n. 146 dello stesso anno sul comando dell'esercito comune alle due monarchie dell'Impero austriaco. La legge austriaca n. 146 era per l'appunto la legge che faceva rientrare la politica estera e il comando dell'esercito tra le cosiddette «pragmatischen» o «gemeinsamen Angelegenheiten» e su cui perciò l'Impe-

ratore esercitava la sua prerogativa non solo per l'Austria Cisleitania ma anche per la monarchia ungherese (Transleitania).

Il potere regio e/o imperiale di decidere nella politica militare ed estera poteva subire limitazioni solo in caso di impegni di spesa che chiamassero in causa il diritto parlamentare di approvazione del bilancio o in caso di accordi o trattati implicanti variazioni dei confini territoriali (art. 6, Il comma della legge fondamentale austriaca n. 145/1867; artt. 2 e 48 PV, che prevedevano rispettivamente la forma della legge per accordi recanti variazioni ai confini dello Stato e l'approvazione del parlamento anche per i trattati commerciali; art. 5 dello Statuto, che prescriveva che dei "trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri [si dovesse dare] notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano»; art. 11 RV, che, oltre ad imporre che la dichiarazione di guerra dovesse essere controfirmata dal Cancelliere e approvata dal Consiglio federale, prevedeva anche che in caso di trattati con potenze estere su materie relative agli oggetti della legislazione del Reich, come ad esempio il bilancio pubblico, dovesse essere preso il consenso non solo del Bundesrat ma anche del Reichstag<sup>53</sup>).

Diversamente dalla dichiarazione di guerra, che l'imperatore tedesco poteva fare solo con la controfirma del cancelliere, il suo potere di comando dell'esercito (Kommandogewalt), sia in tempo di pace che di guerra, non era soggetto ad alcuna controfirma (art. 63 RV). In Germania anche le spese per il mantenimento e l'eventuale rafforzamento dell'esercito imperiale furono sottratte da Bismarck, al momento di approntare la costituzione per l'Impero e sulla scorta dell'esperienza fatta in Prussia

con la riorganizzazione e il rafforzamento dell'esercito del 1859-1862 e il conflitto costituzionale quadriennale che ne derivò (1862-1866), alla approvazione annuale da parte del Reichstag (art. 71 cost.)<sup>54</sup>, e quindi ad ogni eventuale e logorante critica da parte dell'opinione pubblica.

Le spese per scopi militari furono invece occasione di aspri contrasti tra il Monarca e il Governo in Italia soprattutto all'epoca del Presidente del Consiglio della Destra Storica Di Rudini. Questi il 5 maggio 1892 dovette dimettersi proprio per essere venuto in conflitto con Umberto I e l'ambiente di corte avendo osato proporre, in contrasto con la politica condotta prima e dopo di lui da Crispi sino al 1896, una loro riduzione per far fronte al disavanzo di bilancio<sup>55</sup>. Tale riduzione avrebbe naturalmente implicato una diminuzione dell'autonomia del Re Umberto I nell'esercizio della sua prerogativa regia in politica militare e nell'attuazione della politica coloniale che gli stava a cuore.

Sotto il regno di Vittorio Emanuele III e la Presidenza del Consiglio di Giolitti, che poté farsi forte del decreto Zanardelli del 14 novembre 1901 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla cui elaborazione Giolitti aveva partecipato e che aveva rafforzato il potere di coordinamento del Presidente del consiglio estendendolo anche ai ministeri degli Esteri, della Guerra e della Marina<sup>56</sup>, la situazione sembrò mutare. Il decreto fu posto sotto accusa per aver sottratto la politica estera e gli affari internazionali al Monarca a vantaggio del rafforzamento del potere del Presidente del Consiglio<sup>57</sup>, soprattutto qualora si fosse raffrontato il ruolo di quest'ultimo con quello esercitato al tempo della stipula segreta della Triplice Alleanza nel 1882, quando ancora il Monar-

ca aveva potuto esercitare la sua prerogativa di politica estera in piena autonomia<sup>58</sup>. La guerra di Libia del 1911/12, condotta da Giolitti quasi all'insaputa del Parlamento, dimostrò in effetti che lo svuotamento della prerogativa regia era andato puntualmente a rafforzare non il Parlamento ma il Presidente del Consiglio<sup>59</sup>, come già era avvenuto in epoca crispiqua quando i trattati con l'Etiopia del 1889, che avevano portato ad un'estensione del territorio dello Stato italiano, non furono nemmeno sottoposti all'approvazione del Parlamento<sup>60</sup>. Il monarca italiano seppe peraltro riprendersi l'iniziativa in politica estera e militare nel momento in cui decise e attuò l'entrata in guerra di fronte a un Parlamento che sino a poco tempo prima aveva manifestato un orientamento prevalentemente neutralista<sup>61</sup>.

Per quanto riguarda le prerogative del monarca costituzionale nell'esercizio del potere legislativo a quest'ultimo egli partecipava in genere con gli stessi poteri di veto riconosciuti a ognuna delle due Camere del Parlamento (art. 3 Statuto; art. 62 PV; art. 15 della legge fondamentale austriaca n. 146 del 1867 (sulle «questioni comuni») e art. 13 della legge n. 141/1867 (sulla rappresentanza imperiale per l'Austria Cisleitania). Solo l'Imperatore tedesco, che non interveniva direttamente nel processo legislativo che si risolveva tra Bundesrat e Reichstag<sup>62</sup>, non deteneva, da un punto di vista formale, alcun potere di veto sulla legislazione. Anche per questo suo non costituire un fattore imprescindibile della legislazione imperiale, l'Imperatore tedesco non poteva essere assimilato tout court a un monarca costituzionale<sup>63</sup>. A lui spettava solo la sanzione formale delle leggi e, più in particolare, il potere di «approntare» (Ausfertigung) il

testo delle leggi e di proclamarne l'entrata in vigore (art. 17 RV)<sup>64</sup>. Egli, tuttavia, poteva influire indirettamente sul Bundesrat (in cui la Prussia disponeva tuttavia di soli 17 voti sui complessivi 58), dal momento che esso era presieduto dal Cancelliere dell'Impero, la cui nomina, come già si è detto, spettava all'Imperatore tedesco.

All'interno della monarchia austriaca il Re e Imperatore aveva il potere di sanzione/veto non solo sulle leggi varate dal parlamento imperiale, le cui materie (anzitutto il bilancio, le imposte, il debito pubblico, etc.) erano enumerate tassativamente lasciando quelle residue ai Länder<sup>65</sup>, ma anche su quelle varate dalle singole diete territoriali (Landtage)<sup>66</sup>. Lo stesso principio non valeva per lo Stato federale tedesco dove gli stati monarchici membri erano, da questo punto di vista, stati sovrani, anche se qui il catalogo delle materie riservate alla legislazione imperiale (sezione II: artt. 2-5 della costituzione imperiale) era molto lungo, quasi esaustivo, e controbilanciato solo dalle ampie competenze di cui i Länder godevano in materia di amministrazione e attuazione delle leggi, per le quali dovevano poi essere approvate nei bilanci statali le somme da stanziare<sup>67</sup>.

Il monarca costituzionale deteneva sempre anche il potere di iniziativa legislativa, che esercitava di fatto attraverso i suoi ministri<sup>68</sup>. L'imperatore tedesco, a cui la costituzione non aveva riconosciuto il potere di veto sulle leggi ordinarie concordate tra il Bundesrat e il Reichstag, non aveva sulla carta nemmeno il diritto di presentare dei progetti di legge al Bundesrat. Col tempo tuttavia si sviluppò anche il diritto dell'Imperatore di presentare al Bundesrat dei progetti di legge in nome dell'Impero, i cosiddetti Präsidialvorlage<sup>69</sup>.

Il monarca costituzionale convocava e chiudeva le Camere, ne sospendeva o prorogava la sessione, scioglieva la Camera dei deputati<sup>70</sup>. L'imperatore tedesco, da un punto di vista formale non aveva, a ulteriore conferma della sua posizione particolare all'interno del sistema politico, alcun potere di scioglimento del Reichstag; esso poteva essere disposto solo dal Bundesrat, la cui decisione doveva solo essere ratificata formalmente dal Kaiser (art. 24 RV). Nella realtà, tuttavia, a decidere lo scioglimento del Parlamento imperiale, evento che prima del 1918 si verificò 5 volte<sup>71</sup>, era l'Imperatore d'accordo con il Cancelliere imperiale, la cui decisione poi il Bundesrat si occupava di sottoporre ai suoi membri<sup>72</sup>. Nelle monarchie in cui la Camera dei deputati derivava da elezione popolare (così in Italia, in Prussia, nell'Impero tedesco, ma non in Austria sino al 1873, quando la Camera dei deputati del Reichsrat cominciò ad essere eletta dal popolo e non fu più composta dai deputati inviati dalle singole Diete provinciali), il Monarca dopo lo scioglimento era tenuto dalla costituzione a indire nuove elezioni entro un periodo di tempo ben determinato<sup>73</sup>. Per l'Austria del potere imperiale di scioglimento del Reichsrat si parlava all'art. 19 del Grundgesetz n. 141 del 1867 sulla rappresentanza imperiale, dove tuttavia non si ponevano termini per la sua convocazione. E anche se al precedente art. 10 si affermava che il Reichsrat era convocato «tutti gli anni, se possibile nei mesi invernali», tale convocazione non costituiva tuttavia un obbligo per l'Imperatore.

Una particolare prerogativa del Re e Imperatore d'Austria come pure del Re di Prussia quali fattori della legislazione consisteva nel disporre costituzionalmente del potere straordinario di ordinanza, cioè

della possibilità di emanare, quando circostanze eccezionali lo avessero richiesto e le Camere non fossero riunite, ordinanze straordinarie (cioè varate non in attuazione di una legge esistente) con forza provvisoria di legge, controfirmate da tutto il governo, e destinate a perdere la forza di legge in caso non fossero approvate dal Parlamento non appena questo si fosse nuovamente riunito.

Tale «famigerato» potere straordinario d'ordinanza era formulato nell'art. 14 della legge fondamentale austriaca sulla rappresentanza imperiale del 1867<sup>74</sup>, dopo essere stato oggetto di profonde modifiche da parte della commissione costituzionale, istituita all'interno del Reichsrat costituente del 1867, rispetto all'ultima formulazione, assai più soggetta ad abusi nell'utilizzo, data nell'art. 13 della legge fondamentale sulla rappresentanza imperiale del 26 febbraio 1861, che a sua volta aveva ripreso l'art. 87 della costituzione concessa da Francesco Giuseppe il 4 marzo 1849. Esso fu largamente utilizzato dall'imperatore d'Austria nel corso della seconda metà dell'Ottocento<sup>75</sup>, ad esempio per contrastare i riottosi boemi, ma spesso anche per superare i disordini insorti con il Parlamento nell'approvazione del bilancio<sup>76</sup>.

La lettera di questo art. 14 corrispondeva nella sua sostanza all'art. 63 della costituzione prussiana del 1850<sup>77</sup>, di cui il monarca prussiano si avvaleva ripetutamente, sia per regolare materie che avrebbero richiesto il ricorso alla legislazione ordinaria (ad esempio fu utilizzato per varare la legge elettorale per la Camera dei deputati del 1849 rimasta in vigore sino al 1918), sia per sospendere diritti individuali garantiti dalla costituzione come ad esempio il diritto alla libertà di stampa (nel 1863 durante il conflitto costituzionale), talvolta addirittura

tura per modificare unilateralmente la carta costituzionale.

Un potere straordinario di emanare legislazione d'emergenza non era invece formalmente riconosciuto all'imperatore tedesco<sup>78</sup>. E questo al di là del fatto che storici costituzionali come Ernst Rudolf Huber abbiano ravvisato la presenza di un tale potere straordinario di ordinanza nell'art. 68 della costituzione imperiale del 1871, che consentiva all'Imperatore la proclamazione dello «stato di guerra» (Kriegszustand), nei casi in cui fosse a repentaglio la «sicurezza pubblica» (öffentliche Sicherheit), sulla base della legge prussiana sullo stato d'assedio del 1851<sup>79</sup>.

Il potere straordinario di ordinanza permise al monarca prussiano e all'imperatore austriaco di assumere occasionalmente e temporaneamente un potere quasi illimitato di legislazione, consentendo così brusche ricadute all'indietro verso l'epoca precostituzionale. La circostanza che di un tale strumento normativo non si trovi traccia nello Statuto non deve tuttavia trarre in inganno e indurre a conclusioni affrettate circa il carattere più rispettoso delle prerogative parlamentari della monarchia costituzionale sardo-italiana. Come adeguatamente messo in evidenza (Labriola), alla non positivizzazione nello Statuto di questo potere straordinario di ordinanza corrispose tuttavia nella prassi un ampio utilizzo dei decreti legge, che, come pure i decreti delegati o la concessione dei pieni poteri, comunque spostavano dal Parlamento al polo monarchico-governativo il luogo della decisione politica<sup>80</sup>. Il ricorso a tali strumenti normativi extracostituzionali da parte del monarca italiano è da ritenersi ancora più carico di significato dell'utilizzo rispettivamente dell'art. 63 della costituzione

prussiana o dell'art. 14 della 'costituzione' austriaca del 1867<sup>81</sup>. Alla luce del fatto che il ricorso alla legislazione straordinaria o d'emergenza è stato eretto dalla storiografia tedesca, anche da quella più conservatrice, a quintessenza del prevalere nelle monarchie costituzionali tedesche del principio monarchico su quello rappresentativo<sup>82</sup>, risulta assai difficile comprendere la disinvoltura e il relativismo con cui da noi è giustificato a posteriori l'ampio ricorso fatto in via 'pseudoconsuetudinaria' allo strumento del decreto legge nella storia costituzionale italiana di epoca liberale anche prima degli anni della grande guerra.

#### 4. *Riflessioni conclusive*

Il tentativo di far emergere la stretta parentela che sulla carta e/o nella prassi legava la monarchia italiana, per struttura, funzionamento, tendenze evolutive, ad altre monarchie europee ottocentesche coeve tradizionalmente classificate come costituzionali (konstitutionellen Monarchien), è stato qui solo avviato. Una trattazione specifica avrebbero certo meritato prerogative del Monarca costituzionale di importanza sicuramente non inferiore a quelle qui considerate, come ad esempio la nomina dei membri della Prima Camera, la designazione dei titolari delle cariche pubbliche, l'organizzazione dei ministeri e degli uffici, il riconoscimento di titoli nobiliari e la attribuzione di titoli, onorificenze e pensioni, la concessione della grazia, il diritto alla dotazione della Corona e alla lista civile per il mantenimento della Casa Reale, etc., e che in questa sede non è stato possibile trattare.

A conclusione di queste note mi preme tuttavia osservare che, di fronte alla crescente esigenza di avviare una sistematica reinterpretazione storico-critica della dinamica politico-costituzionale che presiedette al funzionamento della monarchia costituzionale nel lungo Ottocento europeo, così come si sta facendo in Germania dall'interno dell'Accademia delle scienze prussiana<sup>83</sup>, non si può giustificare in alcun modo il silenzio assordante che sulla Corona, ma come del resto sulle altre istituzioni dello Stato, si è dovuto constatare in sede di bilancio delle celebrazioni del 150° dell'Unità d'Italia<sup>84</sup>; e questo nonostante tutto il lavoro preparatorio messo a disposizione dalla vera e propria svolta storiografica compiuta nel campo degli studi di storia costituzionale da qualche decennio a questa parte. Di certo, fare, come hanno fatto molti storici generali negli ultimi decenni, i quali, pur concentrandosi specificamente sull'istituzione monarchica e su singole prerogative regie, hanno ritenuto di potersi mantenere estranei e impermeabili a qualsiasi ripensamento della logica complessiva di funzionamento del sistema politico<sup>85</sup>, non ha certo contribuito al progresso degli studi sull'istituzione monarchica e a un'indagine a tutto campo sulle sempre altalenanti, instabili e conflittuali relazioni tra i due poli del dualismo che sta alla base di ogni monarchia costituzionale.

Così, oggi, a ben vedere, non si tratta più o non solo di replicare a coloro che, sulla scia della tradizione, hanno continuato a etichettare la monarchia italiana come caso particolare di una monarchia a governo parlamentare, ma anche a coloro che, provando a dare risposte semplici a questioni complesse e non risolvibili a prescindere da una seria e concreta indagine

storico-politico-costituzionale comparata, preferiscono rifugiarsi nella evocazione di una 'speciale' via italiana al costituzionalismo<sup>86</sup>.

Come ho cercato di far emergere da queste brevi note di lavoro, mi sembra che urga ormai andare al di là delle sin troppo ovvie particolarità e 'vie speciali al costituzionalismo' (Sonderwege) presuntivamente percorse in Germania, Austria e Italia, ma anche in altri paesi europei, per privilegiare invece la individuazione degli elementi strutturali e funzionali e i tendenziali percorsi evolutivi comuni alla forma di governo costituzionale messa in pratica nelle monarchie europee ottocentesche. Questo potrebbe aiutare nella direzione di ricollocare l'Italia del lungo Ottocento all'interno di quel quadro europeo di riferimento di cui era coprotagonista di primo piano<sup>87</sup>, e questo al di là delle innegabili specificità riscontrabili per altri aspetti, ad esempio nella qualità (centralizzata o federale) della forma di Stato, nella fisiologia e fisiologia del sistema dei partiti politici, nella configurazione e gestione della dialettica Stato-società, Stato-Chiesa, Stato-economia, nella cultura politica della classe dominante, etc. Una preliminare e generale messa a fuoco dell'istituzione del monarca costituzionale, in cui era destinata ad addensarsi la tensione alla continuità col passato assolutistico, in un contesto storico-comparato così definito e orientato, è suscettibile di fornire una solida base di partenza per un'indagine mirante a una ricostruzione e definizione della forma di governo della monarchia liberale italiana più realistica e attenta al dato storico-politico-costituzionale concreto. Una ricostruzione storica certo più realistica di quella che ci ha lasciato in eredità la dottrina

giuspubblicistica ottocentesca, che, con le sue finalità di legittimazione e i forti condizionamenti politici a cui era sottoposta, ha probabilmente più contribuito ad offuscare e confondere che non a ridare plasticamen-

te i mobili rapporti di forza tra gli elementi strutturali del dualismo costituzionale.

<sup>1</sup> Per motivi di spazio le indicazioni bibliografiche, in questa come nelle altre note, saranno limitate al minimo indispensabile. R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002<sup>1</sup>, in part. pp. 39-66; Id., *L'invenzione dell'Italia unita. 1855-1864*, Milano, Sansoni, 1999, in part. pp. 341-374; Id., *Carlo Alberto, Vittorio Emanuele II e il governo del Re*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 3, 2011, pp. 1070-1091; P. Colombo, *Il Re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Franco Angeli, 1999; Id., *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001; Id., *Una questione mal posta a proposito del regime statutario: le prerogative regie in campo legislativo*, in A.G. Manca, L. Lacchè (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, Bologna-Berlino, il Mulino-Duncker & Humblot, 2003, pp. 237-254; F. Mazzonis, *La Monarchia e il Risorgimento*, Bologna, il Mulino, 2003, in part. pp. 59-70, 74-75, 77-78, 89, 111, 112-113, 114-131, 175; S. Labriola, *Storia della costituzione italiana*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, in part. pp. 40-49, 54-61, in part. p. 61 (sul sistema «duale» e non monista), pp. 76-79, 100-107, 102-104 (sul governo parlamentare limitato), p. 101 (sul sistema dualista); L. Lacchè, *Le carte ottriate. La teoria dell'otcroi e le esperienze costituzionali nell'Eu-*

*ropa post-rivoluzionaria*, in «Giornale di Storia costituzionale», n. 18, 2009, pp. 229-254; Id., *History & Constitution. Developments in European Constitutionalism: the comparative experience of Italy, France, Switzerland and Belgium (19th-20th centuries)*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2016; A.G. Manca, *La monarchia costituzionale nell'Europa del lungo Ottocento: da forma a strumento di governo*, in L. Blanco (a cura di), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 151-184; A.G. Manca, *Il Sonderweg italiano al governo parlamentare: a proposito delle acquisizioni della più recente storiografia costituzionale italiana*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», voll. 33/34, 2005, pp. 1285-1333.

<sup>2</sup> Su questa linea si è mosso ancora di recente R. Romanelli, *Importare la democrazia. Sulla costituzione liberale italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, in part. pp. 224-225; a questo esito egli perviene, muovendo dall'esigenza di approfondire l'importante tema della «collocazione istituzionale del Parlamento nella storia italiana», attraverso una sopravvalutazione delle sue potestà «conoscitive, ispettive, di vigilanza e di collegamento col Paese che proprio in età liberale la Camera svolgeva in misura ben più rilevante di quanto non faccia oggi». Per un'esame critico del quadro interpretativo di Romanelli cfr. ora D. Breschi, *La storia costituzionale dell'Italia liberale tra persi-*

*stenza e mutamento*, in «Le Carte e la Storia», XVI, 2010, 2, pp. 35-44.

<sup>3</sup> Sull'Impero tedesco come Bundesstaat cfr. Hans Boldt, *Das Deutsche Reich 1871-1918: «Konstitutionalismus» statt «Parlamentarismus»*, in A.G. Manca, W. Brauner (a cura di, hrsg. von), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata / Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, Bologna-Berlino, il Mulino-Duncker & Humblot, 2000, pp. 223-235, in part. p. 227; sul Bundesstaat imperiale, che si componeva di ben 25 singoli stati (di cui 4 regni, 6 granducati, 5 ducati, 7 piccolissimi principati, 3 città libere) vedi E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band III, *Bismarck und das Reich*, Stuttgart, Kohlhammer, Nachdruck der zweiten, verbesserten Auflage 1978, pp. 787-788, ma anche pp. 791-797 sul rapporto tra «Reich und Länder».

<sup>4</sup> Anche se la costituzione assicurava solo la coincidenza della figura dell'Imperatore con quella del Re di Prussia, di fatto però quasi sempre la persona del Cancelliere imperiale coincideva con quella del Presidente dei ministri prussiano e sempre con quella del ministro degli Esteri prussiano a causa della struttura e della funzione del Consiglio federale; inoltre tutta una serie di uffici governativi prussiani (tra cui il ministro della Guerra prussiano, lo Stato maggiore prussiano, e il gabinet-

to militare prussiano, etc.) erano incaricati anche delle medesime questioni a livello imperiale. Inoltre il ministro del Commercio prussiano si occupava anche del commercio a livello imperiale e quello dei lavori pubblici delle ferrovie dell'Impero (Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 798-802, qui pp. 800-801, e inoltre H. Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Politische Strukturen und ihr Wandel*, Band 2, *Von 1806 bis zur Gegenwart*, München, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1990, pp. 182-183.

<sup>5</sup> Così Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., p. 174.

<sup>6</sup> Sul carattere particolare del Bundesrat come governo dell'Impero composto dai governi dei singoli stati, Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 178-182.

<sup>7</sup> Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., p. 812.

<sup>8</sup> Sulla conquista da parte del Kaiser di una posizione progressivamente sempre più centrale nel sistema politico imperiale cfr. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 811-812, che parla anche di progressiva nazionalizzazione e sempre maggiore unificazione verso il centro (Unitarisierung) dell'Impero tedesco (p. 813). In questo senso vedi anche, sempre di E.R. Huber, *Die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte*, in T. Schieder, E. Deuerlein (Hrsg.), *Reichsgründung 1870/71. Tatsachen, Kontroversen, Interpretationen*, Stuttgart, Seewald Verlag, 1970, pp. 164-196, in part. part. pp. 174-177, dove si parla del rapido affermarsi del processo di «unitarizzazione funzionale» e del tipo di Stato «federale unitario», come pure nello stesso senso Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 193-194.

<sup>9</sup> O. Hintze, *Il principio monarchico e il regime costituzionale*, in Otto Hintze, *Stato e società*, a cura di P. Schiera, Bologna, Zanichelli, 1980, pp. 27-49 (apparso ori-

ginariamente con il titolo *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung*, in «Preussische Jahrbücher», n. 144, 1911, pp. 381-412). Su Hintze si veda ora W. Neugebauer, *Otto Hintze. Denkräume und Sozialwelten eines Historikers in der Globalisierung 1861-1940*, Paderborn, Schöningh, 2015. Sulla monarchia prussiana sia qui consentito il rinvio a A.G. Manca, *Costituzione e amministrazione della monarchia prussiana (1848-1870)*, Bologna, il Mulino, 2016.

<sup>10</sup> W. Brauneder, *Die Habsburgermonarchie als zusammengesetzter Staat*, in H.-J. Becker (Hrsg.), *Zusammengesetzte Staatlichkeit in der Europäischen Verfassungsgeschichte. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 19. 3. – 21. 3. 2001*, Berlin Duncker & Humblot, 2006, pp. 197-236.

<sup>11</sup> Vd. in merito Lustkandl, voce *Kaiser und König*, in E. Mischler, J. Ulbrich (Hrsg.), *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes*, Zweiter Band, erste Hälfte, H.-M. Wien, Holder, 1896, pp. 205-291.

<sup>12</sup> Brauneder, *Die Habsburgermonarchie als zusammengesetzter Staat*, cit., p. 236.

<sup>13</sup> La 'costituzione' austriaca del dicembre 1867 si componeva di 7 leggi fondamentali, di cui qui interessano le 3 seguenti: 1. Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung, in Reichsgesetzblatt 146/1867, che conteneva i termini dell'Accordo (Ausgleich) con l'Ungheria e le istituzioni comuni alle due monarchie (da qui in poi: legge fondamentale 146/1867); 2. Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die Ausübung der Regierungs- und der Vollzugsgewalt, in Reichsgesetzblatt 145/1867, che conteneva le disposizioni circa l'esercizio del potere

di governo e del potere esecutivo (da qui in poi: legge fondamentale 145/1867); 3. Gesetz vom 21. Dezember 1867 wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird, in Reichsgesetzblatt 141/1867, che conteneva le norme relative alla composizione e al ruolo delle due Camere del Parlamento (Reichsrat) per l'Austria Cisleitania (da qui in poi legge fondamentale 141/1867). Le altre leggi fondamentali riguardavano rispettivamente: il potere giudiziario (n. 144), l'insediamento di un tribunale massimo imperiale (n. 143), i diritti dei cittadini dell'Impero (n. 142), la contemporaneità in cui avrebbero dovuto entrare in vigore le altre 6 leggi fondamentali (cosiddetto Junktim) (n. 147).

<sup>14</sup> I. Szabó, *Die Frage der Staatlichkeit des Habsburgerreiches nach dem Ausgleich*, in W. Brauneder, I. Szabó (Hrsg.), *Die Bundesstaatlichen Staatsorganisationen*, Budapest, Pázmány Press, 2015, pp. 129-136.

<sup>15</sup> Brauneder, *Die Habsburgermonarchie*, cit., pp. 234-236.

<sup>16</sup> M.J. Prutsch, *Konstitutionalismus und Parlamentarismus in der Habsburgermonarchie 1848-1918*, in P. Brandt (Hrsg.), *Parlamentarisierung und Entparlamentarisierung von Verfassungssystemen. Erträge des Symposiums des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften an der FernUniversität in Hagen am 5. und 6. Dezember 2014*, Berlin, BWV, 2016, pp. 103-136, qui 120 e 121.

<sup>17</sup> Ivi, pp. 125-126.

<sup>18</sup> Ivi, pp. 126-127. Nella medesima direzione interpretativa vedi anche H. Rumpler, *Einleitung. Grenzen der Demokratie im Vielvölkerstaat*, in H. Rumpler, P. Urbanitsch (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, Band VII, *Verfassung und Parlamentarismus*, I. Teilband: *Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentativkörperschaften*, Wien,

Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, pp. 1-10, in part. 4 e 9. Di una solo «debole pressione dei partiti per la parlamentarizzazione sullo Stato monarchico-costituzionale» e di un «mutamento costituzionale silenzioso» parla per l'Austria, in un confronto serrato con la Germania imperiale, A. Schlegelmilch, *Konservative Modernisierung in Mitteleuropa. Preußen-Deutschland und Österreich-Cisleithanien in der "postliberalen Ära" 1878/79 bis 1914*, in O. Büsch, A. Schlegelmilch (Hrsg.), *Wege europäischen Ordnungswandels. Gesellschaft, Politik und Verfassung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Hamburg, Kovac, 1995, pp. 21-70, in part. pp. 27, 45-46, 50-51. Dello stesso autore si veda anche A. Schlegelmilch, *Die Alternative des monarchischen Konstitutionalismus. Eine Neuinterpretation der deutschen und österreichischen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts*, Bonn, Dietz, 2009.

<sup>19</sup> Sia qui consentito il rinvio a Manca, *Il Sonderweg italiano*, cit.

<sup>20</sup> Ivi, pp. 1286-1287.

<sup>21</sup> Su Francesco Giuseppe, per non fare che qualche esempio vd. T. Winkelbauer, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte in der Neuzeit. Vom Vortragenden verfaßtes Skriptum der im Wintersemester 2011/12 an der Universität Wien gehaltenen Vorlesung (November 2011)*, on line al link: <<https://docplayer.org/24522058-Oesterreichische-verfassungs-und-verwaltungsgeschichte-in-der-neuzeit.html>>, ottobre 2018, p. 190, che cita Rumpel, come pure Alexander Novotny, *Der Monarch und seine Ratgeber*, in A. Wandruska, P. Urbanitsch (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, Band II, *Verwaltung und Rechtswesen*, Wien, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1975, pp. 57-99, qui p. 61; su Carlo Alberto cfr. anche K. Singer, *Konstitutionalismus auf Italienisch*, Tübingen, Max Niemeyer

Verlag, 2008; V. Sellin, *Gewalt und Legitimität. Die europäische Monarchie im Zeitalter der Revolutionen*, München, Oldenbourg Verlag, 2011; A.G. Manca, *State Building by Means of Constitution in the Italian Constitutional Monarchy*, in K.L. Grotke, M.J. Prutsch (eds.), *Constitutionalism, Legitimacy, and Power: Nineteenth-Century Experiences*, New York, Oxford University, 2014, pp. 49-68; su Federico Guglielmo IV sia qui sufficiente il rinvio a Hans-Christoph Kraus, *Konstitutionalismus wider Willen – Versuche einer Abschaffung oder Totalrevision der preußischen Verfassung während der Reaktionsära (1850-1857)*, in «Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte», NF, n. 5, 1995, pp. 157-240, e F.-L. Kroll, *Friedrich Wilhelm IV. und das Staatsdenken der deutschen Romantik*, Berlin, Colloquium, 1990.

<sup>22</sup> Sul nodo Monarchia e rivoluzione Sellin, *Gewalt und Legitimität*, cit., pp. 3-5.

<sup>23</sup> Ivi, p. 9.

<sup>24</sup> Ivi, p. 68.

<sup>25</sup> Sulle altre strategie di legittimazione (difesa dal nemico esterno, riforma sociale, nazionalismo, etc. vedi Sellin, *Gewalt und Legitimität*, cit.

<sup>26</sup> Così W. Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 10. Auflage, Wien, 2005, p. 165.

<sup>27</sup> P. Aprile di Cimia, *Il Capo dello Stato nei governi costituzionali*, Torino, Loescher, 1885.

<sup>28</sup> Art. LVII, Wiener Schlußakte (Schluß-Acte der über Ausbildung und Befestigung des deutschen Bundes zu Wien gehaltenen Ministerial-Conferenzen) vom 15. Mai 1820: Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht, so muß, dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesammte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung

bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.

<sup>29</sup> Art. 5. - 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.

<sup>30</sup> Artt. 65-67: «Dei Ministri» Statuto albertino; artt. 60-61: Von den Ministern» PV; Artt. 1-3, 9 legge austriaca sul potere esecutivo e di governo n. 145/1867.

<sup>31</sup> Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., p. 175.

<sup>32</sup> Cfr. art. 61 PV che prometteva una tale legge; artt. 36, 47, 67 Statuto albertino.

<sup>33</sup> Una legge di questo tipo sarebbe stata oltremodo necessaria nell'Impero tedesco dove il governo era totalmente extraparlamentare, essendo composto dai plenipotenziari dei singoli Stati (così G. Jellinek, *Ein Gesetzentwurf betreffend die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter nebst Begründung*, Heidelberg, Carl Winter's Universitätsbuchhandlung, 1909).

<sup>34</sup> Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 822-823 e art. 17, II comma RV.

<sup>35</sup> R. Hoke, *Österreich*, in K.G.A. Jersich, H. Pohl, G.-C. von Unruh (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band 2, *Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1983, pp. 345-399, qui pp. 374-375, 383-384.

<sup>36</sup> T. Kletečka, *Die Installation der Autokratie: von den Augusterlassen 1851 bis zur Demontage des Ministeriales 1852*, in H.H. Brandt (Hrsg.), *Der österreichische Neoabsolutismus*

- als Verfassungs- und Verwaltungsproblem: Diskussionen über einen strittigen Epochenbegriff, Wien-Köln-Weimar, Böhlau, 2014, pp. 95-110; Hoke, *Österreich*, cit., p. 384.
- <sup>37</sup> Hoke, *Österreich*, cit., pp. 393-394; W. Goldinger, *Die Zentralverwaltung in Cisleithanien – Die zivile gemeinsame Zentralverwaltung*, in Wandruska, Urbanitsch (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie*, cit., pp. 100-189, qui 108.
- <sup>38</sup> Goldinger, *Die Zentralverwaltung*, cit., pp. 110-111.
- <sup>39</sup> Ivi, p. 128.
- <sup>40</sup> Cfr. H. Brunck, *Bismarck und das Preussische Staatsministerium: 1862-1890*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, p. 43.
- <sup>41</sup> Sulla tendenza al governo personale di Guglielmo II nel concreto svolgimento storico-costituzionale Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., p. 193 e dello stesso, *Das Deutsche Reich*, cit., p. 231.
- <sup>42</sup> In particolare sul decreto Di Pretis del 25 agosto 1876 cfr. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1997<sup>16</sup>, pp. 167-169. Cfr. inoltre E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Ciuffrè, 1972; A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, Barbera, 1951.
- <sup>43</sup> Manca, *Costituzione e amministrazione*, cit., pp. 36-37.
- <sup>44</sup> Ivi, p. 37; R. Paetau (Hrsg.), *Die Protokolle des Preussischen Staatsministeriums 1817-1934/38*, 6/1: 3. Januar 1867 bis 20. Dezember 1878, unter Mitarbeit von H. Spenkuch, Hildesheim-Zürich-New York, Verlag Olms-Weidmann, 2004, p. 41.
- <sup>45</sup> G. von Eppstein, C. Bornhak (Hrsg.), *Bismarcks Staatsrecht*, 2. Auflage, Berlin, Hafen-Verlag, 1923, pp. 124-132.
- <sup>46</sup> Goldinger, *Die Zentralverwaltung in Cisleithanien*, cit., pp. 104-111.
- <sup>47</sup> Così Boldt, *Das Deutsche Reich*, cit., p. 229.
- <sup>48</sup> Cfr. in merito Colombo, *Il Re d'Italia*, cit., pp. 207-219. Per un esempio delle disparità dei punti di vista in merito cfr. E. Brusa, *Das Staatsrecht des Königreich Italien*, Freiburg, Mohr, 1892, p. 105. Affrontava la questione già C. Sichera, *Studii costituzionali sulla prerogativa regia: le funzioni parlamentari della Corona: interpretazione dell'art. 9 dello Statuto*, in «Il Filangieri», n. 19, 1894, pp. 449-478.
- <sup>49</sup> Sulle prerogative regie «in campo internazionale» vedi Colombo, *Il Re d'Italia*, cit., pp. 320-334.
- <sup>50</sup> Sulle prerogative del Monarca prussiano in materia di esercito sia qui consentito il rinvio al mio *Costituzione e amministrazione*, cit., pp. 207-245.
- <sup>51</sup> Sull'art. 11 cfr. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 821, 930-932, 934-940. Per i suoi atti di politica estera l'Imperatore tuttavia abbisognava della controfirma del Cancelliere, come massima guida della politica estera, che così se ne assumeva la responsabilità. Gli articoli 53 e 63 trattavano in particolare dell'Imperatore come capo dell'esercito e della marina da guerra.
- <sup>52</sup> A proposito del comando dell'esercito detenuto dall'Imperatore Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, cit., p. 161, parla di «vorkonstitutionelles Relikt».
- <sup>53</sup> Tanto è vero che l'Imperatore, immediatamente dopo lo scoppio della guerra, dovette rivolgersi al Reichstag per la concessione dei crediti di guerra necessari (art. 73 RV), che gli vennero concessi la prima volta nel 1914 all'unanimità, negli anni successivi a grande maggioranza (Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 941-944, in part. p. 943).
- <sup>54</sup> Ivi, p. 664.
- <sup>55</sup> Ghisalberti, *Storia costituzionale*, cit., pp. 220-222, 241.
- <sup>56</sup> Ivi, p. 276.
- <sup>57</sup> Sul ruolo di Giolitti nell'elaborazione del decreto Zanardelli n. 466 del 1901 vedi anche G. De Cesare, *Il ministero Zanardelli-Giolitti e il nuovo ruolo della Presidenza del Consiglio*, in «Rassegna parlamentare», n. 1-3, 1959, pp. 173-191, in part. pp. 177, 179, 190-191.
- <sup>58</sup> Labriola, *Storia della costituzione italiana*, cit., pp. 110-111.
- <sup>59</sup> Ghisalberti, *Storia costituzionale*, cit., pp. 313-314.
- <sup>60</sup> C. Schanzer, *Regia prerogativa o competenza parlamentare?*, in «Lo Spedaliere», n. 1, 1891, pp. 84-89; Labriola, *Storia della costituzione italiana*, p. 112.
- <sup>61</sup> Sulla prerogativa regia in materia militare che in questa occasione transitò dal Re al Presidente del Consiglio cfr. l'Introduzione di Marco Meriggi a M. Meriggi (a cura di), *Parlamenti di guerra (1914-1945). Il caso italiano e il contesto europeo*, Napoli, FedOA Federico II University Press, 2017, pp. 7-10, in part. p. 8. Sulla decisione monarchica di entrare in guerra nonostante l'opinione contraria della maggioranza della Camera aggirata attraverso la concessione a Salandra di poteri straordinari con voto parlamentare del 20 e 21 maggio 1915 cfr. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, cit., pp. 137-140; G.E. Rusconi, *L'azzardo del 1915. Come l'Italia decise la sua guerra*, Bologna, il Mulino, 2005; Ghisalberti, *Storia costituzionale*, cit., pp. 337-338.
- <sup>62</sup> Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 174-175; Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 920-927.
- <sup>63</sup> Di parere diverso Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., ad esempio p. 814.
- <sup>64</sup> Boldt, *Das Deutsche Reich 1871-1918*, cit., p. 230.
- <sup>65</sup> Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 170, 172.
- <sup>66</sup> *Ibidem*.
- <sup>67</sup> Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 172-173.
- <sup>68</sup> § 13 della legge fondamentale austriaca sulla rappresentanza dell'Impero n. 141/1867; art. 10 Statuto; art. 64 PV. Sull'iniziativa

legislativa esercitata dal Monarca italiano in genere attraverso i suoi ministri cfr. Colombo, *Il Re d'Italia*, cit., pp. 220-227.

<sup>69</sup> Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., p. 814 e soprattutto p. 858 sui cosiddetti Präsidialanträge o -vorlagen presentati personalmente dal Cancelliere imperiale nell'interesse dell'Impero e senza necessariamente consultare gli alti uffici amministrativi prussiani.

<sup>70</sup> § 19 della legge fondamentale austriaca n.141/1867; art. 9 Statuto; artt. 51 e 52 PV.

<sup>71</sup> Allo scioglimento del Reichstag si giunse in particolare: nel 1878 per rigetto da parte della maggioranza del primo progetto della legge contro i socialisti; nel 1887 per rigetto del progetto di legge che fissava il bilancio militare per 7 anni; nel 1893 per rigetto di una proposta di legge che rafforzava l'esercito; nel 1906, per rigetto della richiesta di mezzi finanziari per fronteggiare le sollevazioni degli ottentotti nell'Africa sud-occidentale tedesca (cfr. E.R. Huber (Hrsg.), *Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte*, 2: *Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1900*, 3. Aufl., Stuttgart-1986, pp. 384-402, qui p. 390 (dove si parla di 4 volte) e Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., p. 883 dove si parla di 5 volte, essendo stata aggiunta la data del 1873).

<sup>72</sup> Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 883-884.

<sup>73</sup> Art. 9 Statuto, art. 51 PV, art. 25 RV.

<sup>74</sup> § 14 del Gesetz vom 21. Dezember 1867 wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird: Wenn sich die dringende Nothwendigkeit solcher Anordnungen, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich ist, zu einer Zeit herausstellt, wo dieser nicht versammelt ist, so können dieselben unter Verantwortung des Gesamtministeriums durch

kaiserliche Verordnung erlassen werden, in soferne solche keine Abänderung des Staatsgrundgesetzes bezwecken, keine dauernde Belastung des Staatsschatzes und keine Veräußerung von Staatsgut betreffen. Solche Verordnungen haben provisorische Gesetzeskraft, wenn sie von sämtlichen Ministern unterzeichnet sind und mit ausdrücklicher Beziehung auf diese Bestimmung des Staatsgrundgesetzes kundgemacht werden.

Die Gesetzeskraft dieser Verordnungen erlischt, wenn die Regierung unterlassen hat, dieselben dem nächsten nach deren Kundmachung zusammentretenden Reichsrathe, und zwar zuvörderst dem Hause der Abgeordneten binnen vier Wochen nach diesem Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen, oder wenn dieselben die Genehmigung eines der beiden Häuser des Reichsrathes nicht erhalten.

Das Gesamtministerium ist dafür verantwortlich, daß solche Verordnungen, sobald sie ihre provisorische Gesetzeskraft verloren haben, sofort außer Wirksamkeit gesetzt werden.

<sup>75</sup> G.D. Hasiba, *Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848-1917). Nothwendigkeit und Mißbrauch eines "Staatserhaltenden Instrumentes"*, Wien, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1985.

<sup>76</sup> Cfr. art. 11c della legge austriaca n. 141/1867, che affermava appartenere all'ambito di intervento del Parlamento imperiale (Reichsrat) «la fissazione dei preventivi di bilancio, e in particolare l'approvazione annuale delle imposte e dei tributi da prelevare, la verifica dei consuntivi finali del bilancio pubblico e della gestione finanziaria, l'impartizione dell'indennità (Absolutorium), la contrazione di nuovo debito pubblico, la conversione del debito già esistente, la vendita, conversione e tassazione dei beni immobili dello Stato, la legislazione sui mono-

poli e le regalie, e in genere tutte le questioni finanziarie comuni ai regni e territori rappresentati nel Reichsrat».

<sup>77</sup> Art. 63 PV: «Nur in dem Falle, wenn die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit, oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Nothstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen».

<sup>78</sup> Cfr. E. Immig, *Der Begriff der Notverordnung in der Preussischen Verfassungsurkunde von 1850, in der Preussischen Verfassungsurkunde von 1920, in der Reichsverfassung von 1871, in der Reichsverfassung von 1919*, Marburg, Euker, 1934.

<sup>79</sup> Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 797 e 1042-1055.

<sup>80</sup> Labriola, *Storia della costituzione italiana*, cit., pp. 48-49 (sul potere regolamentare praeter legem), pp. 51-52, 75 (sulla concessione dei pieni poteri con leggi del 2 agosto 1848 e 22 aprile 1859, che consentirono il varo di normative che niente avevano a che fare con lo stato di guerra, mentre ciò non avvenne per la legge del 28 giugno 1866 (107-108), pp. 66-68 (sulla dichiarazione dello stato d'assedio che legittimava il potere di ordinanza e consentiva la sospensione dell'ordinamento e in primis dello Statuto), pp. 89-92 (sulla delega legislativa al governo), pp. 92-93 (sul decreto-legge o la decretazione d'urgenza).

<sup>81</sup> Non si condivide a questo proposito la presa di posizione di Labriola, il quale contesta che si possa parlare di illegittimità dei decreti legge (*Storia della costituzione italiana*, cit., pp. 131-133). Sulla decretazione d'urgenza basti qui il rinvio a F. Colao, *Decreti-legge nell'esperienza dello*

*Stato liberale*, in «Democrazia e diritto», XXI, n. 5, 1981, pp. 136 ss.; M. Benvenuti, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013, pp. 21 ss.

<sup>82</sup> Huber, *Deutscher Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 11-18.

<sup>83</sup> Mi riferisco qui all'imponente e promettente progetto di ricerca sulla monarchia (*Anpassungsstrategien der späten mitteleuropäischen Monarchie am Preussischen Beispiel 1786 bis 1918*) che è stato appena avviato dall'Accademia delle Scienze prussiana ma finanziato dalla DFG, e che sarà attuato sotto la guida della Dr. Bärbel Holtz e dei Prof. Dr. Wolfgang Neugebauer e Monika Wienfort.

<sup>84</sup> G. Melis, *Lo Stato in un cono d'ombra? Le istituzioni nel Centocinquantesimo*, in «Le carte e la Storia», XVII, n. 1, 2011, pp. 5-12, in part. 5; N. Tranfaglia, *C'è poco da stare allegri. Tra storia e politica*, ivi, 2, pp. 5-8, in part. 6; G. Tosatti, *La storia istituzionale e il 150° dell'Unità*, ivi, 2013, 2, pp. 53-65.

<sup>85</sup> Mi riferisco qui ad esempio ai lavori di: F. Luciani, *Il ruolo della monarchia nel sistema parlamentare*, in «Il presente e la storia», n. 49-50, 1996, pp. 43-66, in part. p. 51, dove la verifica dell'assunto del carattere parlamentare della monarchia italiana è vista quasi come superflua; si preferisce così teorizzare un presunto carattere originale, «ambiguo», «intermedio» della monarchia «parlamentare» e addirittura «democratico» della monarchia sabauda e italiana (p. 44) dove avrebbero potuto convivere sovranità popolare e principio monarchico, insomma basi di legittimazione politica addirittura opposte, e dove si sarebbero alternate due diverse forme di governo a seconda dei leaders politici politicamente più o meno profilati; M. Fabri, *Governo e Sovrano nell'Italia*

*liberale*, in «Rivista trimestrale di scienza politica e della amministrazione», n. 3, 1991, pp. 103-186; M. Belletti, *Continuità e discontinuità nella prassi statutaria sullo scioglimento delle assemblee parlamentari e riflessi sulla prassi repubblicana*, in A. Barbera, T.F. Ciupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 101-109.

<sup>86</sup> Critico di fronte al proliferare degli studi affermant l'esistenza di tante 'vie speciali' al costituzionalismo monarchico quante sono le realtà nazionali europee già M. Kirsch, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1999, in part. pp. 386-387, 393, 399, 401, 409.

<sup>87</sup> Cfr. Sellin, *Gewalt und Legitimität*, cit., in part. 11: «Der angestrebte Vergleich beruht auf der Hypothese, daß auch die europäische Monarchie als Herrschaftsform einen eigenen Typus verkörpert».