

I PRESUPPOSTI DELLO STATUTO ALBERTINO. DAI MOTI DEL 1821 ALLE RIFORME DEL 1847*

Paolo Colombo

I. I PRIMI VAGITI DELLA DINASTIA COSTITUZIONALE – II. LA CONTROVERSA FIGURA DI CARLO ALBERTO – III. DALLA RESTAURAZIONE ALLE RIFORME: L'EVOLUZIONE ISTITUZIONALE – IV. IL CONSIGLIO DI CONFERENZA

I. I PRIMI VAGITI DELLA DINASTIA COSTITUZIONALE

1. Esiste una fase temporale, collocabile tra la sperimentazione dei modelli istituzionali importati dall'occupazione napoleonica e la concessione dello Statuto albertino, che potremmo chiamare di preistoria costituzionale italiana: una fase 'preistorica' giacché in senso proprio i due elementi qualificativi – tanto la 'costituzionalità' quanto la 'italianità' – sono ancora in via di precisazione e formazione. Non a caso, però, già la retorica ottocentesca si spingeva a ricostruirla – quantomeno, assecondando un contingente opportunismo che è facile comprendere, a partire dalla restaurazione del potere sabauda seguita alla sconfitta di Bonaparte - nel tentativo di intravedervi le premesse della gloriosa epopea risorgimentale e più precisamente proprio dell'esperienza statutaria¹.
2. In quel torno di anni si assiste in particolare ad un passaggio evolutivo molto importante, coincidente con gli svolgimenti piemontesi dei moti del '20-'21, ma sul quale in fondo la storiografia non ha richiamato l'attenzione come sarebbe stato opportuno. Eppure, lì si pongono premesse decisive per il futuro successo su scala nazionale della dinastia savoiarda, lì si forma il primo cromosoma del DNA costituzionale dei Savoia. Le ragioni della marginalità storiografica riservata a quel momento hanno con ogni probabilità a che fare con una certa radicata difficoltà della maggior parte degli studi di storia, soprattutto quella istituzionale, nel percepire il peso della componente simbolica dei propri

* Questo saggio rappresenta il primo – per ciò stesso, dunque, parziale e provvisorio - risultato di una ricerca in via di svolgimento sulla concessione dello Statuto albertino, destinata ad essere pubblicata nella collana "Le grandi date della storia costituzionale" per la casa editrice Il Mulino di Bologna.

¹ Si veda, quale esempio emblematico, Domenico Zanichelli, *La preparazione e i primi anni dello Statuto*, Torino, Bocca, 1894.

oggetti d'analisi: un peso non indifferente, in molti casi, anche se difficilmente misurabile con i più tradizionali strumenti impiegati per ricostruire appunto la storia delle istituzioni, delle amministrazioni, delle costituzioni. Ciò nondimeno, la storia istituzionale, amministrativa e costituzionale è regolarmente punteggiata da vicende leggibili in termini simbolici, rituali o addirittura mitici.

3. È il caso di ciò che avviene nel Piemonte del 1821, dove basta ricordare che – sulla spinta di moti insurrezionali che hanno più lontane radici europee (partono dalla Spagna allargandosi un po' ovunque nell'area mediterranea) e si manifestano in vari punti del Regno di Sardegna (Alessandria, Asti, Casale, Genova, Vercelli, la stessa Torino) – si procede alla concessione della costituzione spagnola di Cadice, che in quel momento rappresenta il vessillo dei liberali riformisti di mezza Europa².
4. Occorrono però alcune precisazioni in proposito, non irrilevanti a fini del discorso che stiamo svolgendo. A concedere la costituzione, infatti, è un giovane Carlo Alberto, nominato reggente della Corona dopo che suo padre Vittorio Emanuele I ha abdicato di fronte alla rivoluzione in corso in favore del proprio fratello, il sessantacinquenne Carlo Felice, che in quel frangente è però lontano dalla capitale, a Modena³. I tempi di movimento delle persone e delle notizie, allora, si misuravano – anche su distanze relativamente brevi – in giorni. Giorni troppo preziosi, in quella situazione di sommosse e agitazioni, perché li si possa perdere attendendo istruzioni precise e affidabili dal nuovo re o addirittura temporeggiando fino al suo ritorno.
5. Ecco allora il giovane rampollo della linea collaterale della dinastia regnante chiamato provvisoriamente sul trono. Da tempo si mormora di certe sue simpatie per le nuove idee di rinnovamento e si fanno anche esplicite allusioni a suoi presunti contatti con gli ambienti liberali. Ancora oggi gli storici si mostrano guardinghi su questo punto; quel che è sicuro è

² Ed effettivamente, in senso formale, la costituzione di Cadice (pur monarchica, cattolica e svincolata dalla sovvertitrice esperienza francese) si adatta alle premesse rivoluzionarie delle garanzia giuridica dei diritti, della separazione dei poteri, della sovranità nazionale: cfr., in tal senso, Clara Álvarez Alonso, *Un rey, una ley, una religión (goticismo y constitución histórica en el debate constitucional gaditano)*, in "Historia constitucional. Revista Electrónica de Historia Constitucional", n. 1 (2000), in particolare § 150 (<http://constitucion.rediris.es>)

³ Per uno di quei fascinosi paradossi che animano la storia e sembrano costituire dei veri e propri presagi, Carlo Felice si trova a Modena per incontrare Ferdinando I, a propria volta di ritorno dal Congresso di Lubiana, dove davanti ai rappresentanti delle grandi forze europee ha appena tradito la causa costituzionale napoletana cui aveva in apparenza mostrato di aderire.

che nella inerte Torino di inizi Ottocento bastava poco per essere etichettati come riformisti.

6. Come che sia, l'ingresso in gioco di Carlo Alberto suscita grandi aspettative. I moti del 1820, ricordiamolo, rimangono ovunque essenzialmente filo-monarchici: si concretano prima di tutto in 'richieste' di riforma rivolte a sovrani dei quali non si vuole contestare la legittimità. Cosa meglio, allora, di un reggente giovane (dunque nato e cresciuto in epoca rivoluzionaria⁴) oltre che in odore di liberalismo quale interlocutore per gli insorti?

7. Così, sia l'inesperienza unita a un carattere non particolarmente deciso o sia un effettivo entusiasmo riformatore a muovere Carlo Alberto, fatto sta che la costituzione spagnola, frettolosamente tradotta, viene resa piemontese la sera del 13 marzo: il tutto sotto riserva di approvazione da parte del vero re⁵, ma di questo – nel momento di esaltazione - tutti sembrano dimenticarsi. Non però Carlo Felice che, senza por tempo in mezzo, con un secco proclama che viene recapitato a rotta di collo in Torino da uno scudiero di Carlo Alberto già il giorno 18, sconfessa il nipote e revoca tutte le concessioni. Sdegnato, manda a dire al nipote che “se gli resta nelle vene ancora una goccia di sangue reale dei Savoia”⁶ deve lasciare immediatamente Torino per raggiungere le truppe regie acuartierate a Novara. Ordini, questi, che Carlo Alberto, con la coda fra le gambe, si affretta ad eseguire. Il reazionario zio⁷ si rifiuterà persino di ascoltare le sue giustificazioni e, per completarne la mortificazione (quasi a volerlo mettere sotto tutela), lo spedisce direttamente in Toscana, alla corte del suocero granduca Ferdinando III.

⁴ Fattore, questo, la cui rilevanza sarà chiarissima agli occhi dello stesso Carlo Alberto, una volta divenuto re: “je suis né dans la révolution; j'en ai parcouru les phases...” (così in una lettera dell'ottobre 1847 al ministro Emanuele Pes Villamarina, riportata in Niccolò Rodolico, *Carlo Alberto negli anni 1843- 1849*, Firenze, Le Monnier, 1943, p. 216).

⁵ L'annuncio della promulgazione della Carta di Cadice avviene con un proclama nel quale Carlo Alberto si premura di precisare che sta agendo “per quanto può da Noi dipendere”, ribadisce che “il nostro rispetto, e la nostra sottomissione a Sua Maestà Carlo Felice, al quale è devoluto il Trono, Ci avrebbero consigliato dall'astenerci ad apportar qualunque cambiamento alle leggi fondamentali del Regno, o ci avrebbero indotto a temporeggiare, onde conoscere le intenzioni del nuovo Sovrano”: solo “l'impero delle circostanze” l'ha indotto ad agire. Il testo del proclama è riportato in Luigi Ciaurro (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, Roma, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996, p. 189.

⁶ Niccolò Rodolico, *Carlo Alberto principe di Carignano*, Firenze, Le Monnier, 1930, p. 194.

⁷ Reazionario, per quanto si cerchi un po' goffamente, già in età monarchica, di riabilitarne il comportamento in chiave di pragmatica *real-politik*: cfr. Domenico Zanichelli, *La preparazione e i primi anni dello Statuto*, cit., pp. 13-15.

8. La vicenda, per quanto sembri evocare la trama di un *feuilleton* ottocentesco, è priva di un lieto fine. Almeno nell'immediato. L'intervento dell'esercito austriaco fa definitivamente pendere la bilancia dello scontro militare in favore delle forze della restaurazione: gli insorti vengono sconfitti e Carlo Felice, rientrato nella capitale, può felicemente regnare per altri dieci anni nel più completo immobilismo politico. Carlo Alberto rischia invece di diventare una specie di *Philippe-égalité* di Casa Savoia. Deve cospargersi il capo di cenere davanti alle regge della Santa Alleanza prima di poter ricostruire la propria credibilità di futuro, affidabile, regnante: per cominciare, andrà ad espiare i propri peccati di gioventù nelle file delle truppe che – ironia della sorte – vengono inviate proprio in Spagna a sedare i moti che hanno originato l'intera vicenda⁸.
9. Fin qui, molto sommariamente, i fatti. Fatti che non sembrano discostarsi di molto da quelli che contraddistinguono gli altri fallimenti insurrezionali verificatisi sulla penisola nei primi decenni dell'Ottocento. Dove sta dunque la peculiarità del 1820 piemontese? Sta, in fondo, proprio in quella ambiguità che segnerà il personaggio Carlo Alberto agli occhi impietosi del suo tempo come 'Italo Amleto' o 'Re Tentenna'; il principe riuscirà infatti nell'intento di rifarsi una 'verginità conservatrice' agli occhi delle teste coronate europee e verrà ammesso alla successione dinastica, nel 1831; ma sull'altro fronte, quello dell'opinione pubblica italiana, resterà il rivoluzionario che si è lasciato andare all'onda dei giovanili entusiasmi e per questo ha messo in gioco il proprio futuro politico. Lui, a differenza degli altri sovrani italiani (Ferdinando, Leopoldo, lo stesso Pio IX) non è stato volontario protagonista di un voltafaccia: al più, vi è stato costretto. Il suo avvento al trono porterà con sé una serie di aspettative – talvolta palesi, più spesso latenti – legate a quel non dimenticato episodio del marzo 1821. Quando lo Statuto verrà a confortare tali aspettative, l'aurea di 're magnanimo' comincerà ad illuminarsi appieno: ma raggiungerà il massimo fulgore di lì a poco. I primi mesi del 1848, infatti, porteranno pressoché ovunque in Italia alla 'graziosa' concessione di carte costituzionali; ma dopo una iniziale e generale ventata anti-austriaca, solo il Piemonte continuerà fino alla sfortunata conclusione la guerra sul territorio del Lombardo-Veneto, e solo il Piemonte andrà controcorrente, evitando di accodarsi alla piena restaurazione che spazza via la fragile intelaiatura costituzionale messa in piedi dai moti insurrezionali. Solamente lo Statuto albertino, in sostanza, rimarrà in piedi, e solamente Carlo Alberto resterà fedele alla propria

⁸ Sulla cosiddetta "questione Carignano", cfr. Paola Notario - Narciso Nada, *Il Piemonte Sabauda*, in Giuseppe Galasso (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino, UTET, 1977-1993, vol. VIII, tomo II (1993), pp. 97-339, p. 166.

‘magnanima’ concessione: nella logica politica di quei mesi il fatto non potrà non caricarsi di un eccezionale significato ideologico e propagandistico⁹. Il regno di Sardegna apparirà agli occhi di tutti coloro che attendono un cambiamento nelle sorti italiane l’unico credibile alfiere dei nuovi tempi.

10. La questione, come si vede, non si esaurisce nella singola figura di Carlo Alberto e arriva ben presto a interessare l’intera dinastia.
11. Nel momento in cui Vittorio Emanuele II sarà chiamato al potere dall’abdicazione paterna, nel marzo 1849, marcherà da subito il proprio regno in senso costituzionale attraverso un gesto che assumerà enorme valore simbolico nella fase risorgimentale: anche in questo caso attraverso un passaggio destinato a restare in bilico tra realtà storica e leggenda¹⁰. Accorso sul campo di battaglia dove i piemontesi sono stati di nuovo e irrimediabilmente sconfitti dagli austriaci, il giovane re tratta l’armistizio con l’anziano e carismatico generale Radetzky. Gli viene chiesto, fra le prime condizioni, di ritirare lo Statuto. Vittorio Emanuele rifiuta, dichiarandosi fedele alle istituzioni volute dal padre e inaugurando con ciò un vero e proprio *leit motiv* della legittimazione di Casa Savoia. Ripetutamente, non a caso, anche i suoi successori si richiameranno - nei proclami, nei discorsi, nei decreti - alle “larghe e forti istituzioni rappresentative” volute dagli avi.
12. Il legame con lo Statuto diventa così prestissimo un pilastro portante dell’ideologia di Casa Savoia. Un’ideologia, si badi, che da quel momento diventa essenzialmente ‘costituzionale’. E non sembri forzato il richiamo

⁹ Cfr., in tal senso, anche le osservazioni di Carlo Ghisalberti, *Stato e ideali politici al compimento dell’unità*, in *Stato Nazione e Costituzione nell’Italia contemporanea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999, pp. 159-174, in particolare p. 165: “nel processo di formazione dello Stato liberale e nazionale l’elemento giuridico doveva necessariamente assurgere a motivo essenziale. In primo luogo, infatti, a causa della forma costituzionale mantenuta in Italia soltanto nel Regno subalpino dopo il 1849, qualsiasi discorso sull’ordinamento statale e sulle norme che avrebbero dovuto caratterizzarlo non poteva in alcun modo prescindere dal dato statutario”.

¹⁰ Si veda la ricostruzione (comunque di sicuro non esente da piaggeria filo-monarchica) fornita agli inizi del 1878 da Carlo Cadorna, in qualità di diretto testimone degli eventi, con una lettera a Giuseppe Massari: documento ora riprodotto da Hartmut Ullrich in appendice al suo saggio *The Statuto Albertino*, in Horst Dippel (a cura di), *Executive and Legislative Powers in the Constitutions of 1848-49*, Berlin, Duncker & Humblot, 1999, pp. 129-161, in particolare 155-161. Al proposito cfr. anche i due articoli di Howard McGaw Smyth, *The Armistice of Novara, a Legend of a Liberal King*, in “The Journal of Modern History”, VII (1935), n°2, pp. 141-182 e *Piedmont and Prussia: The Influence of the Campaigns of 1848-1849 on the Constitutional Development of Italy*, in “The American Historical Review”, LV (1950), n°3, pp. 479-480: McGaw Smyth presenta la versione tradizionale del colloquio di Vignale tra il nuovo re e Radetzky come una leggenda e sostiene che l’avvento del regime parlamentare in Piemonte deriva non tanto dal ‘galantuomismo’ di Vittorio Emanuele II, quanto dalla debolezza di Carlo Alberto. È una tesi che ricompare anche nell’opera di uno storico del calibro di Federico Chabod (*Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, I, *Le premesse*, Bari, Laterza, 1951).

ad un termine che ai più appare oggi logoro e ormai svuotato di concreto valore euristico come quello di 'ideologia'. È difatti assai probabile che, nella scia dei grandi eventi rivoluzionari americani e francesi del tardo Settecento, la costituzione confermi nel corso dell'Ottocento una sua forte vocazione a proporsi proprio come 'ideologia'¹¹, portatrice di valori assoluti e produttrice di significati e segni capaci di orientare il senso dell'azione comune.

13. Nel caso dello Statuto, è una logica non di breve periodo – antecedente e seguente i pur centrali eventi risorgimentali - che presiede al manifestarsi di tale vocazione. Bisogna guardare ai moti del 1821, come si è detto, ma anche tener presente la sopravvivenza della Carta Albertina durante il periodo fascista (e ancor più il suo ritorno in primo piano alla caduta di Mussolini¹²) per cercar di comprendere il legame a doppia corda che unisce indissolubilmente i Savoia alla 'loro' costituzione e l'importanza rivestita da quest'ultima nella costruzione dell'intera esperienza politica italiana.
14. Ma non è il caso di correre troppo. Qui, ciò che importa notare è che i primi vagiti della dinastia 'costituzionale' savoiarda si fanno sentire ben prima del marzo 1848. Anzi: se nel frastuono della rivoluzione di quell'anno la voce dell'*octroi* albertino riuscirà infine a non farsi soffocare sarà anche perché le hanno dato forza, alle spalle di quel momento, la contrastata figura politica di Carlo Alberto (con le vicissitudini che l'hanno avuta fuggevolmente al centro nel '21) e la moderata linea riformista inaugurata dal suo regno.
15. Su questi due punti vale allora la pena, seppur brevemente, di soffermarsi.

¹¹ Una vocazione che si mostra non per caso con una certa evidenza giustappunto con le vicende su scala europea della Carta di Cadice e ancor più specificamente attraverso le vicissitudini della sua adozione piemontese: in proposito, cfr. Paolo Colombo, *La costituzione come ideologia. Le rivoluzioni italiane del 1820-21 e la costituzione di Cadice*, commento a José Maria Portillo, *La Nazione cattolica. Cadice 1812: una costituzione per la Spagna*, Bari-Roma-Manduria, Lacaíta, 1998, pp. 129-157.

¹² Lucide osservazioni su questo passaggio storico e sulla trama costituzionale che lo sorregge sono svolte da Paolo Pusceddu, *Le riviste politico-culturali toscane e l'evoluzione istituzionale italiana nel periodo transitorio*, in Pier Luigi Ballini (a cura di), *Costituente, la Costituzione: Immagini nella stampa toscana*, Firenze, Polistampa, 2000, pp. 339-373. In proposito mi si consenta anche di rinviare a Paolo Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 95-127.

II. LA CONTROVERSA FIGURA DI CARLO ALBERTO

16. Carlo Alberto nasce a Torino il 2 ottobre 1798¹³. La notizia non va riportata per scolastica meticolosità, ma perché quella data è già in sé significativa. Quando il principe di Carignano vede la luce, le truppe francesi si stanno infatti avvicinando alla capitale sabauda. Poco più di un mese dopo, il 9 dicembre, le ultime difese cadono, l'occupazione è compiuta e la Corte abbandona Torino. Il destino del futuro re, a quel punto, è in fondo già segnato.
17. I genitori non seguono infatti Vittorio Emanuele I nel suo esilio forzato in Sardegna. Il padre, Carlo Emanuele, ha fama di gran soldato. La madre, Albertina Cristina di Sassonia Curlandia è briosa, di mente aperta, sensibile alle moderne idee filantropico-romantiche che vengono discusse spregiudicatamente ai suoi ricevimenti e, mormorano i cortigiani, addirittura in odore di giacobinismo. Così, a metà fra vocazioni personali e imposizioni politiche, la famiglia lascia il castello di Racconigi e si installa a Chaillot, vicino al cuore della rivoluzione: ma anche alla diffidente polizia parigina, che ha sempre un 'occhio di riguardo' per i membri delle vecchie dinastie regnanti. Carlo Emanuele serve allora nella Guardia nazionale repubblicana. Per poco: muore appena trentenne nel 1800, e Albertina si risposa con un borghese, semplice Uditore al Consiglio di Stato, Carlo Massimiliano Thibaut de Montléart. L'una e l'altra scelta sono in definitiva obbligate. I Carignano vivono in un disagio materiale determinato dalla confisca dei loro beni per mano del conquistatore francese e nessuna restituzione sarà loro fatta fino al 1810; a quel punto, come indennizzo, il dodicenne Carlo Alberto sarà nominato conte dell'Impero e riceverà una rendita vitalizia accompagnata dall'obbligo di dimorare a Parigi per poi servire nell'esercito francese. Troppo giovane per esserlo realmente, verrà comunque fatto ufficiale dei dragoni.
18. A ben guardare c'è già in tutto ciò un'ambiguità di fondo che segna l'infanzia di Carlo Alberto. I Carignano ballano intorno all'albero delle libertà: tuttavia, nel farlo, ondeggiavano sempre tra libera scelta e costrizione delle circostanze. Per di più, quegli anni francesi, insieme alle esperienze e alle frequentazioni che ne derivano, segnano di sospetto il

¹³ Assai estesa è la letteratura biografica su Carlo Alberto: qui si danno – a titolo indicativo – solo alcune opere essenziali di riferimento, delle quali ci si è maggiormente avvalsi per la sintetica ricostruzione che segue. Luigi Cibrario, *Notizie sulla vita di Carlo Alberto*, Torino, Botta, 1861; Niccolò Rodolico, *Carlo Alberto principe di Carignano*, cit., e *Carlo Alberto negli anni 1843- 1849*, cit.; Giuseppe Talamo, *Carlo Alberto*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1960-2001, vol. XX (1977), pp. 310-326; Silvio Bertoldi, *Il re che tentò di fare l'Italia, vita di Carlo Alberto di Savoia*, Rizzoli 2000.

ramo cadetto dei Savoia senza per questo inserirlo pienamente e renderlo del tutto ben accetto nel nuovo ordine francese delle cose. Il giovane principe vede probabilmente riflessa questo suo incerto rapporto con i luoghi del potere nel personale specchio familiare che gli rimanda quotidianamente l'immagine, sempre velata di reciproca diffidenza, di un patrigno che non ama e da cui non è amato. Non c'è da stupirsi che sviluppi da subito quell' "abito di celare il suo pensiero", quella "mal sicurezza dello spirito"¹⁴ che saranno ben presenti ai contemporanei quali suoi tratti distintivi anche in età adulta.

19. Ma le illazioni psicologiche sui personaggi storici lasciano per lo più il tempo che trovano. In questo caso conta piuttosto notare che Carlo Alberto cresce in un clima ben diverso da quello delle Corti che avrebbe dovuto appartenergli per nascita e che per molto tempo resta lontano dall'idea di poter essere un giorno chiamato a regnare sui possedimenti dei propri avi. Per circa due anni, anzi, frequenta un collegio parigino, secondo uno schema educativo essenzialmente borghese che lo apparta ulteriormente dalla famiglia. E addirittura – nel 1812, quando con la madre e la sorella si trasferisce a Ginevra – viene affidato alle cure di un istitutore protestante, ardentissimo ammiratore di Rousseau, che gli riempie le giornate di letture dell'*Emile* e di precetti calvinisti. Il suo credo religioso non ne viene scosso, ma un altro pezzo di cultura illuministica – paradossalmente mediato dal severo calvinismo elvetico – si aggiunge a quel singolare ed eterogeneo curriculum, così difficile da gestire, fatto anche di lignaggio decaduto, liberalismo represso, educazione militare, frustrazioni affettive, interesse personale per la storia.
20. Nel 1813 Carlo Alberto torna a Parigi, ma fa appena in tempo a cogliervi le premesse del crollo napoleonico. Quando, la sera del 16 maggio 1814, Luigi XVIII accoglie al Palazzo delle Tuilleries i sovrani spodestati, tra gli invitati figurano anche Carlo Alberto con la madre e la sorella. I Carignano rientrano così a Torino, ma con il beneplacito condizionato di Vienna: la formazione ricevuta dal giovane principe non può infatti risultare indifferente ai minuziosi facitori della Restaurazione. Ci vuole un nuovo precettore, che cancelli se possibile il ricordo di quanto appreso in precedenza: prima Filippo Grimaldi del Poggetto e poi Policarpo Cacherano d'Osasco di Cantarano - entrambi religiosissimi, di principi rigidi e militareschi, fedeli monarchici – sembrano fare al caso.

¹⁴ Ferdinando Gabotto, *Re Carlo Alberto*, in "Gazzetta del popolo della domenica", XVI, 27 febbraio 1898, n. 9, pp. 70-71, p. 70.

21. Ma l'impatto con l'allievo non è ottimale in nessuno dei due casi. Carlo Alberto è d'altra parte sempre circondato da un clima di diffidenza, e il suo atteggiamento di sfida verso i maestri che gli sono imposti non migliora certo le cose. Si moltiplicano così le testimonianze di chi lo trova "svogliato e indocile", "sensibile solo al piacere di prendere in giro chiunque", e mettere "in ridicolo ogni persona, ogni partito, ogni sentimento"¹⁵.
22. Non dispiace scoprire un Carlo Alberto diverso dal frigido bigotto che la tradizione per lo più ci lascia intravedere: agli occhi dello storico d'oggi, infatti, il principe non appare in questi suoi atteggiamenti né svogliato né sprezzante, ma semplicemente giovane. Tutt'al più, come i giovani, è irriverente, e eccessivamente "sciolto di lingua... in materia di galanteria ma anche di religione"¹⁶. Parla con troppa leggerezza, in sostanza, e di cose che alla pia corte sabauda non si dovrebbero neppur sfiorare. Si vede che non è stato educato per fare il re. E ci vorrà tempo perché recuperi il terreno perduto.
23. Nel frattempo, di leggerezze, continua a commetterne. Si lega a Giacinto di Collegno che sarà suo scudiero, sincero amico e compagno fin nel futuro esilio portoghese dopo l'abdicazione ma per il momento è essenzialmente un individuo compromesso con la Carboneria. Carlo Alberto frequenta anche nobili che simpatizzano per l'idea del Piemonte nazionale, intrattiene relazioni con alcuni liberali e in ogni caso, nonostante la rigida sorveglianza dei suoi 'governatori', non tiene la dovuta distanza dal mondo delle sette¹⁷. Sulla qualità e l'effettiva consistenza di tali rapporti resta ancora da fare qualche chiarezza ma certo il comportamento del principe non è irreprensibile e, ciò che più conta, i suoi contemporanei sono convinti che egli sia pronto a schierarsi su posizioni molto avanzate¹⁸. In una sorta di confuso circolo vizioso, ciò

¹⁵ Così, rispettivamente, in un dispaccio del 19 agosto 1815 di Monsignor Valenti (incaricato di affari di Stato della Santa Sede presso la Corte di Torino) e in due lettere della regina Maria Teresa (30 gennaio e 15 ottobre 1817): il testo di questi documenti è riportato in Niccolò Rodolico, *Carlo Alberto, principe di Carignano*, cit., pp. 35-36.

¹⁶ Ferdinando Gabotto, *Re Carlo Alberto*, cit., p. 71.

¹⁷ Restano utili in proposito Maria Avetta, *Le relazioni di Carlo Alberto coi liberali prima del Ventuno*, in "Rassegna storica del Risorgimento", I, fasc. V (1914), pp. 705-765, in particolare p. 709, e Luigi Cesare Bollea, *Carlo Alberto alla vigilia del 1821 (da lettere sconosciute di G. Collegno, A. Giffenga, E. Dal Pozzo della Cisterna e L. Angeloni)*, in "Il Risorgimento italiano", X (1917), pp. 85-106. Nel primo caso, Avetta conferma sostanzialmente il coinvolgimento di Carlo Alberto nei moti; nel secondo, Bollea si sforza di scagionarlo, attraverso una analisi combinata di scambi epistolari che lascerebbero intendere il precoce tentativo del principe di sottrarsi a compromettenti legami assecondati inizialmente solo per ingenuità e costruiti sostanzialmente, oltre che con scarso fondamento, a sua insaputa.

¹⁸ In un dispaccio dell'ambasciata francese, datato 18 gennaio 1821, si legge: "Il n'est pas possible de douter que les Carbonari de toute l'Italie ne lui ayent fait savoir qu'ils le regardaient comme appelé à être le libérateur

alimenta le aspettative settarie nei suoi confronti. Anche alcune lettere sequestrate dalla polizia ne fanno cenno. In sostanza, si sta preparando il quadro che prenderà forma con i moti del 1821: ma si possono nutrire seri dubbi sul fatto che Carlo Alberto ne sia da subito consapevole.

24. Ci sono tracce del fatto che, all'inizio delle agitazioni, il principe avrebbe osato ventilare allo zio l'ipotesi di una concessione costituzionale, ma la reazione del re non avrebbe lasciato adito a speranze. "Io ho detto al re della costituzione" – avrebbe ricordato senza mezzi termini lo stesso Carlo Alberto – "ed egli è venuto in furore"¹⁹. Basterebbe questo a spiegare i primi 'tentennamenti' del principe, che già agli inizi di marzo ha prima lasciato intendere ai congiurati di voler fornire loro il proprio appoggio e poi, quasi all'ultimo, si è tirato indietro illudendosi di riuscire così a troncane il moto imminente. Non è così strano, allora, che, una volta divenuto reggente dopo l'abdicazione di Vittorio Emanuele I, continui a ripetere in risposta alle pressioni degli insorti di non essere autorizzato alla promulgazione della Carta e di non avere i poteri per farlo. Al resto (la concessione, il giuramento con riserva, la dura smentita di Carlo Felice) abbiamo già accennato.

25. Era questo d'altro canto il destino del futuro 're magnanimo'²⁰: essere preso tra più fuochi. Dopo il voltafaccia impostogli dallo zio lo colpiranno anche gli strali della rovente satira di chi si sentirà tradito. E i danni saranno pressoché irreparabili.

des peuples, et pour prix de ce service ils lui montrent l'Italie réunie sous son sceptre" (cfr. Niccolò Rodolico, *Carlo Alberto, principe di Carignano*, cit., p. 124). Anche le memorie del generale Della Rocca confermano sospetti di connivenza del principe con gli ambienti carbonari, ben prima dei moti: cfr. Enrico Della Rocca, *Autobiografia di un veterano, Ricordi storici e aneddotici del generale Enrico Della Rocca*, Bologna, Zanichelli, 1897, vol. I, p. 41.

¹⁹ Ne conserva ricordo Cesare Balbo nelle sue *Memorie*, come segnala ancora Niccolò Rodolico, *Carlo Alberto, principe di Carignano*, cit., p. 153.

²⁰ È questo il 'mito' che verrà costruito intorno a Carlo Alberto, allo stesso modo che per i suoi successori, a testimonianza dell'altissimo valore simbolico associato alla figura regia: Vittorio Emanuele II ('re galantuomo' e 'padre della patria'), Umberto I ('re buono' o 're borghese'), Vittorio Emanuele III ('re soldato' o 're vittorioso'). Il carattere della 'magnanimità', esaltato in Carlo Alberto, origina tanto nella graziosa concessione dello Statuto quanto nel suo shakespeariano atteggiamento di fronte alla disfatta militare di Novara: "Carlo Alberto era irrimediabilmente compromesso. Per salvarsi dai sospetti d'ogni genere, non gli restava che riprendere la guerra ad oltranza e giocare l'ultima carta: finire da Re. Questa decisione salvò il nome e la memoria del Re. In lui parve davvero compiersi la trasfigurazione, che, secondo la credenza cristiana, la buona morte opera sul passato, per salute dell'anima. Le dinastie sorgono, s'ingrandiscono e si consolidano per processi della fantasia popolare, diversi dai concetti politici. La fine shakespeariana di Carlo Alberto operò la catarsi. Egli divenne il re della causa nazionale, il martire d'Oporto. La politica della dinastia fu spinta irrevocabilmente verso la causa italiana per la vendetta di Novara, il Piemonte fu la rocca della nazione sconfitta. La leggenda ravinse il vinto e prima ancora che la cantasse il Carducci, la riconciliazione fra i martiri e il re, che li aveva colpiti fu sentita dalla coscienza del popolo" (Adolfo Omodeo, *Difesa del Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1951, p. 500).

“Esecrato, o Carignano,
Va il tuo nome in ogni gente!
Non v’è clima sì lontano,
Ove il tedio e lo squallor,
LA BESTEMMIA DI UN FUGGENTE
Non ti annunzi traditor”.

26. Così gli scrive Giovanni Berchet. E un altro poeta, Giuseppe Giusti, rincara la dose dandogli del “Savoiaro di rimorsi giallo”. Meno violenta e raffinata ma ugualmente sdegnata e più pungente, una poesia stampata clandestinamente circolerà anni dopo con straordinario successo, affibbiandogli per sempre, con il suo titolo, lo sbeffeggiante nomignolo di *Re Tentenna*²¹.

27. Non deve aver più saputo a che santo votarsi, Carlo Alberto: screditato dai liberali, caduto in disgrazia presso le corti della Santa Alleanza, invisato allo zio Carlo Felice che manifesta esplicitamente al Metternich la volontà di far escludere il nipote dalla successione. Ben si capisce perché, ricacciati indietro a fatica i sospetti, la sua ascesa al trono avviene dieci anni dopo senza nessuno dei colpi di scena che da una parte si temono e dall’altra si auspicano. E più comprensibili si fanno anche le sue resistenze, nel 1848, alla concessione dello Statuto. Né si dimentichi che, tra le varie penitenze che gli sono toccate, Carlo Alberto ha dovuto giurare a Carlo Felice di difendere e lasciare immutate le leggi fondamentali della monarchia.

28. Va allora con i piedi di piombo, il nuovo re, che è diventato guardingo e nel momento in cui sale al potere avverte lo stato del proprio regno come estremamente critico²². È d’uso per esempio che la successione sia celebrata con un’amnistia, esercizio di un potere regio di antichissima tradizione che si conserverà potente anche come prerogativa costituzionale²³: la tradizione viene anche in questo caso rispettata ma, per

²¹ L’autore era un giovane, Domenico Carbone, futuro provveditore agli studi di Torino: “In *diebus illis* c’era in Italia / (Narra una vecchia gran pergamena) / Un re, che gli era, sin dalla balia, / Pazzo pel gioco dell’altalena. / Caso assai raro nei re l’estimo: / E fu chiamato Tentenna Primo. / Or lo ninnava Biagio, or Martino. / Ma l’uno in fretta, l’altro adagio. / E il re diceva: M’affretto adagio: / Bravo Martino, benone Biagio! / Ciondola, dondola. / Che cosa amena! / Dondola, ciondola! / È l’altalena. / Un po’ più celere: / Meno ... di più... / Ciondola, dondola! / E su e giù!”. Cfr. Giuseppe Sticca, *I Savoia. Parte terza. I re*, Firenze, Novissima Enciclopedia Monografica Illustrata, 1937, p. 32.

²² Sono parole dello stesso Carlo Alberto: “L’état politique, financier et militaire était des plus critiques lors de mon avènement au trône”. Cfr. Francesco Salata (a cura di), *Carlo Alberto inedito. Il diario autografo del re. Lettere intime ed altri scritti inediti*, Milano, Mondadori, 1931, p. 407.

²³ Cfr. Paolo Colombo, *Il re d’Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, FrancoAngeli, 1999, specialmente pp. 345-351.

evitare illazioni, si escludono i ribelli del '21, i quali beneficerebbero di un indulto solamente nel 1842. Viene presto creato il Consiglio di Stato e riattivato quello di Conferenza; ma il processo di riforma procede poi assai lentamente, come vedremo, con cautela. Si avvia il rifacimento dei codici, ma si reintroducono il maggiorasco e i fedecommissi.. Una lettera pubblica in cui Mazzini esorta Carlo Alberto a “liberare il paese dai barbari” produce al contrario un giro di vite nei confronti degli affiliati alla Giovane Italia, dei quali si reprimono decisamente le congiure, eppure le stoccate all’Austria in campo politico-economico si susseguono. Si alternano ministri più aperti ad altri più conservatori. Agli occhi di alcuni si avvanza; per altri si indietreggia. Appunto, un’altalena.

29. Non deve essere stato agevole, allora più ancora che oggi, decifrare quel re che aveva fama di liberale ma si mostrava ora inaspettatamente incline al misticismo e fin maniacalmente ligio alle pratiche religiose, ostentando il rispetto anche delle più severe: i digiuni, le preghiere, il letto duro, qualcuno dice addirittura il cilicio. Non tutti devono aver creduto di trovarsi semplicemente di fronte ad una machiavellica strategia d’immagine tesa a dissimulare i veri convincimenti del monarca. E poi, da quale parte stava la dissimilazione e da quale la verità? Alternativa per nulla semplice da sciogliere, se è vero che i mazziniani progettano persino, seppur senza attuarlo, un attentato a Sua Maestà²⁴.

30. Sul piano più strettamente costituzionale, poi, Carlo Alberto si mostra radicalmente avverso a qualunque concessione. Ancora tra il novembre e il dicembre 1847 quando il maresciallo De la Tour torna più volte alla carica presso il sovrano per sollecitarlo ad aderire al suo progetto di promulgazione di una Carta regia accompagnata dalla dichiarazione di guerra all’Austria, il re gli risponde con “volontà ferme et inébranlable”, in una lettera, che “non gli si strapperà una sola concessione”²⁵. E anche quando siamo ormai al febbraio 1848 e tanto Ferdinando re di Napoli quanto Leopoldo granduca di Toscana hanno promesso una costituzione, Carlo Alberto non si spinge fino a promulgare – come alcuni improvvidamente gli consigliano - un proclama per ammonire

²⁴ Paola Notario - Narciso Nada, *Il Piemonte Sabauda*, cit., pp. 203-204. Sulla presenza, nel comportamento e nelle scelte pre-costituzionali di Carlo Alberto, di un disegno “nascosto” si veda Ilario P. Rinieri, *Lo Statuto e il Giuramento del Re Carlo Alberto*, Roma, Tipografia A. Befani, 1899, pp. 16-19.

²⁵ La proposta sarebbe stata avanzata una prima volta da De la Tour il 3 novembre e una seconda il 20 dicembre 1847; in proposito, si veda Rosario Romeo, *Una iniziativa costituzionale del maresciallo La Tour nel novembre 1847*, in Gianrenzo P. Clivio – Riccardo Massano (a cura di), *Civiltà del Piemonte. Studi in onore di Renzo Gandolfo nel suo settantacinquesimo compleanno*, Torino, Centro Studi Piemontese, 1975, vol. I, pp. 365-373, in particolare pp. 368-372 dove è riportato sia il testo del progetto (che a ragione può essere definito come “l’ultimo documento del liberalismo aristocratico della Restaurazione” piemontese) sia la secca lettera di risposta di Carlo Alberto.

apertamente che mai qualcosa del genere sarebbe accaduto in Piemonte, ma ciò nondimeno ribadisce in modo inequivocabile le proprie idee, scrivendo al ministro degli interni Borelli:

“Il re di Napoli non poteva far nulla di più fatale per la tranquillità dell’Italia di quello che ha accordato ai suoi popoli, dopo il massacro delle sue truppe e la rivoluzione dilagante. Ma non dobbiamo perderci di coraggio per questo: al contrario. Se a Genova fanno una dimostrazione di giubilo pazienza. Ma per niente al mondo si deve tollerare una dimostrazione che abbia per scopo di chiederci una Costituzione. Allora la mia ferma volontà è di combattere fino allo stremo, ma non accordare nulla a una domanda insurrezionale”²⁶.

31. Non ci si può sottrarre alla tentazione di osservare, col senno di poi, che della “fermezza” della volontà del ‘Re Tentenna’ era lecito dubitare. Ma così ci si abbandona a forse troppo facili ironie e si precorrono in ogni caso i tempi. È opportuno, piuttosto, cercare di chiarire con gli strumenti della storia istituzionale per quali motivi la Corona sabauda arrivi agli inizi del ’48 così poco disposta ad imboccare la strada costituzionale.

III. DALLA RESTAURAZIONE ALLE RIFORME: L’EVOLUZIONE ISTITUZIONALE

32. Quando Carlo Alberto sale al trono, va notato, eredita un regno strutturato per l’essenziale ancora su modelli settecenteschi. Non che nella prima fase di potere del Carignano – fino, cioè, alla concessione dello Statuto - le cose siano poi destinate a mutare profondamente, ma questo punto di partenza, così smaccatamente retrogrado, avrà un suo peso nel connotare in senso almeno moderatamente innovativo un periodo di governo in realtà piuttosto parco di riforme sostanziali. E la percezione collettiva dei principi ispiratori del nuovo re – come si è già sottolineato – è per molti aspetti in quegli anni ancor più importante, nel preparare il terreno alla concessione dello Statuto, delle posizioni sulle quali effettivamente egli si assesta.

33. Ma procediamo con ordine. L’impianto istituzionale e le dinamiche politiche del regno di Sardegna agli inizi degli anni ’30 sono ancora il frutto della restaurazione che Vittorio Emanuele I, rifiutando qualche

²⁶ L’originale autografo della lettera, steso in lingua francese e datato 1° febbraio, è riprodotto in Cesare Spellanzon, *Storia del Risorgimento e dell’unità d’Italia*, Milano, Rizzoli, 1933-1950, vol. III (1936), p. 562.

timida proposta di innovazione costituzionale²⁷ e con ancora maggior rigore che in altre parti d'Europa, ha attuato dopo il crollo dell'Impero napoleonico. Vittorio Emanuele, infatti, ha il dente particolarmente avvelenato per essere stato costretto dall'occupazione francese ad oltre un quindicennio di esilio nei territori sardi e quando rimette piede a Torino, il 21 maggio 1814, è deciso a cancellare le novità introdotesi con il dominio bonapartista: in quella data un regio editto richiama "l'osservanza delle Regie Costituzioni e delle altre provvidenze emanate fino all'epoca del 23 giugno 1800": scriverà Pellegrino Rossi, significativamente, che "quell'editto aveva fatto rivivere i morti"²⁸. Vittorio Emanuele retrocede in sostanza le lancette della vita politica al momento in cui i Savoia sono partiti, riesumando cioè, con pochissime eccezioni, un ordinamento plasmato per le sue parti fondamentali su 'costituzioni' (termine impiegato in questo caso in un significato proprio dell'antico regime e riferibile a insiemi di leggi ed editti emanati di propria autorità del principe regnante) venute alla luce tra 1717 e 1770²⁹. Si tratta di un ordinamento che al momento della sua formazione poteva anche vantare dei tratti di relativa modernità, ma che, dopo la fuga in avanti rivoluzionaria, appare ormai sorpassato. Ciò nondimeno lo si recupera pressoché integralmente, e se pure nei primi anni della Restaurazione se ne progetta qualche modificazione, la reazione ai moti del 1820-1821 finisce con l'annullare ogni serio programma di riforma³⁰. Né il regno di un rigido conservatore come Carlo Felice contribuisce in alcun modo ad alterare la situazione.

34. In questo senso Carlo Alberto ha buon gioco nell'alimentare la propria fama liberale e riformista pur con innovazioni in molti casi importanti, ma che non fanno altro che colmare parzialmente le lacune di arretratezza

²⁷ È proprio del 1814 un progetto costituzionale abbozzato dal conte Vittorio Sallier de La Tour, il quale tornerà a proporlo più di vent'anni dopo, come detto nel 1847, a ridosso della concessione dello Statuto: cfr. Rosario Romeo, *Una iniziativa costituzionale del maresciallo La Tour nel novembre 1847*, cit., in particolare p. 365)

²⁸ Sulla figura di Pellegrino Rossi si veda il recente contributo a cura di Luigi Lacchè, *Un liberale europeo: Pellegrino Rossi (1787-1848). Atti della giornata di studio. Macerata, 20 novembre 1998*, Milano, Giuffrè, 2001.

²⁹ Rimane utile, in argomento, il lavoro di G. Quazza, *Le riforme in Piemonte nella prima metà del Settecento*, Modena, Società Tipografica Editrice Modenese, 1957; cfr. anche, più recentemente, Mario E. Viora, *Le costituzioni piemontesi (leggi e costituzioni di S.M. il Re di Sardegna) 1723 – 1729 – 1770*, Torino, Società Reale Mutua Assicurazioni, 1986 (ristampa anastatica dell'edizione Milano, Bocca, 1928).

³⁰ Su questa fase istituzionale, cfr. i diversi saggi contenuti in AA. VV., *Ombre e luci della Restaurazione. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna. Atti del Convegno, Torino 21-24 ottobre 1991*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1997.

dello Stato sabauda ed sono dunque, di fatto, piuttosto contenute³¹. La moderazione che ispira l'azione regia è d'altronde palese nelle parole del preambolo all'editto del 18 agosto 1831 con il quale si istituisce (punto sul quale torneremo tra poco) il Consiglio di Stato:

“Noi ci lusinghiamo di raggiungere lo scopo prefissoci e di compiere agli obblighi nostri, se possiamo, nel rivedere la legislazione antica, perfezionarla in guisa che, non lasciando punto di essere in armonia coi principi già provati ed accreditati coll'esperienza di più secoli, si trovi essa appropriata ancora ai novelli bisogni del paese, senza discordare dalle costumanze già felicemente radicatevi”³².

35. In effetti, si parte proprio dalle “revisione della legislazione antica”. Già nel 1831 viene istituita una commissione con l'incarico di vagliare l'impianto di norme vigenti e riassettarle organicamente: è il primo passo verso la promulgazione del Codice Civile del giugno 1837. Seguiranno quello penale, nel 1839, quello penale militare, nel 1840, e quello di Commercio, nel 1842. Si mette poi progressivamente mano all'organizzazione delle amministrazioni locali: tanto quelle comunali (1838), quanto quelle provinciali (1843). Il risultato è un riavvicinamento a quel modello napoleonico che aveva dato buona prova di sé pressoché ovunque. La volontà di rinnovamento nel governo degli ancor più arretrati territori insulari è poi testimoniata dall'istituzione di un Ministero per la Sardegna. Sempre sul piano ministeriale, nascono un dicastero per gli affari di grazia e giustizia e gli affari ecclesiastici (nel 1835) e uno delle finanze (nel 1844), entrambi autonomi rispetto a quello degli interni. Altre innovazioni meno strettamente pertinenti all'assetto che potremmo chiamare ‘costituzionale’ (ad esempio in ambito daziario, bancario, pensionistico...) fanno poi da cornice a questo quadro di riforme, entro il quale restano da descrivere i due elementi forse di maggior spicco.

36. Il primo è l'istituzione del Consiglio di Stato³³, organo cui si attribuiscono in linea teorica funzioni di indirizzo e coordinamento dei programmi generali dello Stato: sono previste sedute ‘allargate’, con la

³¹ Per un quadro delle riforme albertine, cfr. Narciso Nada, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale. Storia del Regno di Carlo Alberto dal 1831 al 1848*, Torino, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, 1980 e Alfonso Scirocco, *L'Italia del Risorgimento*, Bologna, il Mulino, 1993².

³² Il testo del preambolo è riportato da Narciso Nada, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale*, cit., pp. 84-86.

³³ Cfr. Paola Casana Testore, *Il consiglio di Stato*, In AA.VV., *Ombre e luci della Restaurazione*, cit., pp. 46-80.

partecipazione di alcuni consiglieri straordinari, tra cui soprattutto due rappresentanti per ciascuna riunione di province componenti una Divisione militare, il che avrebbe teoricamente implicato un parziale ma comunque significativo aggancio alla realtà territoriale. In queste occasioni si sarebbero dovuti affrontare i problemi di maggior importanza e di interesse generale; in realtà, il Consiglio si vedrà praticamente limitato al ruolo di organo consultivo della pubblica amministrazione, ma sarà in ogni caso caratterizzato da una vitalità politica maggiore rispetto ad istituzioni analoghe e coeve presenti altrove in Italia³⁴.

37. Il secondo elemento – in questa sede il più rilevante, giacché riguarda l'organo che sarà protagonista centrale nell'elaborazione dello Statuto – consiste nella ricomparsa del Consiglio di Conferenza: ne tratteremo in dettaglio più avanti ma possiamo fin d'ora anticipare che si tratta di qualcosa di simile agli odierni Consigli dei Ministri e che ha già fatto la propria apparizione (seppure con alterne fortune) sotto Vittorio Emanuele I. Carlo Alberto, invece, prende a riunire con regolarità i propri ministri e consiglieri: presiede personalmente le adunanze (che anche in questo caso possono essere 'ristrette' o 'allargate'), durante le quali si discutono le decisioni maggiormente rilevanti. Per quanto si possa vedere in questa prassi null'altro che la mascheratura di un perdurante decisionismo regio e di una cortigiana accondiscendenza ministeriale verso i desideri del sovrano³⁵, nell'ottica della storia delle istituzioni lo snodo è importante, perché rivela il formarsi di un embrione di collegialità governativa destinata in futuro ad evolversi verso forme molto più compiute.

38. Sono soprattutto questi ultimi due elementi di novità istituzionale che sembrano dar corpo piemontese al "modello ideologico" della monarchia "consultativa", come la chiama Vincenzo Gioberti³⁶. Oltre che nelle pagine *Del primato morale e civile degli italiani*, però, l'idea della monarchia consultiva – che implicava si potesse sopperire all'assenza di veri e propri organi rappresentativi con un sistema piramidale di organi consultivi di natura amministrativa – affonda le proprie radici tanto nell'esperienza dei Consigli di Stato napoleonici quanto nella creazione

³⁴ In questo senso le notazioni di Carlo Ghisalberti, *Dall'antico regime al 1848. Le origini costituzionali dell'Italia moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1978², p. 136.

³⁵ E questo già con gli occhi dei più critici fra i contemporanei di Carlo Alberto, come mostra bene il saggio di Filippo Mazzonis, *La monarchia sabauda*, in Umberto Levra (a cura di), *Il Piemonte alle soglie del 1848*, Torino, Carocci, 1999, pp. 149-180, in particolare pp. 151-152.

³⁶ Sulla teoria della 'monarchia consultiva', cfr. Carlo Ghisalberti, *Dall'antico regime al 1848. Le origini costituzionali dell'Italia moderna*, cit., pp. 127-128 e 135-137, e ancora, più recentemente, Filippo Mazzonis, *La monarchia sabauda*, cit., pp. 151-153 (che, per molti versi correttamente, presenta tale teoria appunto come "modello ideologico").

delle congregazioni generali milanese e veneziana ad opera del governo austriaco dopo la Restaurazione; si rispecchia in seguito anche nel funzionamento della Dieta prussiana. Non si tratta dunque di una concezione puramente astratta: per quanto “fondato su una serie di equivoci” e su “una trama intimamente contraddittoria”, e benché cerchi di contrabbandare con qualche opportunismo un’immagine troppo tranquillizzante della transizione al nuovo futuro politico incombente, pone in essere un modello istituzionale che riveste una certa concretezza agli occhi dei contemporanei, per i quali presenta l’indubbio vantaggio di sdrammatizzare la questione della rappresentanza e del potere costituente, contenendola nei confini premoderni di un assetto non costituzionale: si pensi che tentativi di Consulte di Stato si verificano un po’ ovunque in Italia (in particolare, oltre che in Piemonte, nello Stato pontificio e nel Granducato di Toscana)³⁷. Questo spiega almeno in parte il credito di cui essa gode, nonostante l’attuazione voluta da Carlo Alberto (soprattutto per il connesso sistema di cooptazione dall’alto del personale dirigente che finisce per rafforzare la struttura gerarchica della società piemontese) produca in fondo risultati non eccessivamente apprezzabili. Non ci si può così stupire se le reazioni alle riforme della fine del ’47 oscillano tra le manifestazioni di entusiasmo popolare e la ricca fioritura di pubblicazioni encomiastiche³⁸, da un lato, e la freddezza degli osservatori più lungimiranti dall’altro: D’Azeglio (“Ho trovato le cose a Torino in pessimo stato... Il paese è sotto una compressione che a chi viene d’in giù fa un senso inconcepibile, non giornali, non stampa, una legge contro gli assembramenti uscita ieri, severissima...l’aria pare una cappa di piombo”), Cavour (che, pur restando ottimista sul futuro instaurarsi del sistema rappresentativo, percepisce una Torino tornata dopo l’esaltazione momentanea delle riforme “nella calma più profonda”), lo stesso Gioberti (che, da Parigi, reclama criticamente “la necessità di permettere a chi stampa il moderato esame delle azioni governative”)³⁹.

39. D’altra parte, tutta la storia dello Stato piemontese in questi anni ci appare ondivaga e altalenante come il suo re: un certo irrigidimento di Carlo Alberto sul fronte della politica interna dopo l’ascesa al soglio pontificio di Pio IX viene ad esempio bilanciata dal sempre più chiaro (e

³⁷ Si veda il lucido saggio di Luca Mannori, *Le Consulte di Stato*, in “Rassegna Storica Toscana”, XLV, n. 2 (1999), pp. 347-379, per le citazioni rispettivamente p. 348 e p.

³⁸ Cfr. ancora Filippo Mazzonis, *La monarchia sabauda*, cit., pp. 153-155; il riferimento vale anche per alcune osservazioni sul rapporto tra sistema di cooptazione e struttura gerarchica della società in Piemonte.

³⁹ La lettera di Massimo D’Azeglio (datata 22 ottobre 1847) è contenuta nell’*Epistolario (1819-1866)*, Torino, Centro Studi Piemontesi, 1987-1998, vol. III (1992), pp. 472-473; per quella di Cavour (con data 6 novembre 1847) cfr. *Epistolario*, Firenze, Olschki, 1973, vol. IV, p. 371; quella di Gioberti (dell’11 novembre 1847) si trova in *Epistolario*, Firenze, Valecchi, 1927-1937, vol. VII (1934), pp. 103-105, in particolare p. 103.

popolare) atteggiamento antiaustriaco. In sostanza, un piglio di fondo decisamente conservatore (ben manifestato in generale dalle persecuzioni poliziesche verso le sette segrete e in particolare dalla dura repressione della congiura mazziniana del '33) fa da contraltare al programma di riforme appena descritto, costante ma lento. Lento, soprattutto⁴⁰: trascorso un quindicennio dall'ascesa al potere del 're della costituzione di Cadice', il suo regno è ancora in sostanza una monarchia amministrativa, in parte di ascendenza assolutistico-illuministica e in parte di derivazione napoleonica, con "non pochi limiti di carattere ideologico"⁴¹. E se la vena consultiva di un siffatto regime avrebbe dovuto consentire ulteriori trasformazioni graduali, ebbene, tale processo di rinnovamento procede troppo adagio; oppure – ed è poi la stessa cosa – i tempi della storia procedono in quel momento troppo velocemente. Fatto sta che neppure una sensibile accelerazione riformistica nell'autunno del 1847⁴² - favorita dal vento rivoluzionario che comincia a soffiare a favore, da una conseguente crisi ministeriale e - è qui opportuno sottolinearlo - dalla buona disposizione in tal senso del Consiglio di Conferenza - consente di colmare il distacco. E il regno di Sardegna arriva infine col fiato corto all'appuntamento decisivo con il '48. La Corona sabauda, convinta com'era di aver già prodotto il massimo sforzo e di aver raggiunto un limite non superabile di concessioni, sarà costretta a trovare – e assai più malvolentieri di quanto la tradizione tramanderà - nuove energie per un ulteriore scatto in avanti.

IV. IL CONSIGLIO DI CONFERENZA

40. Dal punto di vista istituzionale, il principale protagonista di tale fondamentale sussulto riformistico è un organo piuttosto singolare, il

⁴⁰ Già nella percezione dei contemporanei: "Le riforme lente di tutto il regno di Carlo Alberto, le riforme più affrettate e più importanti del '47, allo spirito agitato dei liberali non bastavano più"; F.G., *La coscienza pubblica e la concessione dello Statuto*, in "Gazzetta del popolo della domenica", XVI, 6 marzo 1898, n. 10, p. 75.

⁴¹ Filippo Mazzonis, *La monarchia sabauda*, cit., p. 150.

⁴² Tra l'ottobre e i primi di dicembre, si rivede in senso più flessibile la legge sulla censura, si limitano i poteri della polizia, si crea una Corte di Cassazione (col nome di Corte di Revisione), si trasformano i Senati in Corti d'Appello, si aboliscono i tribunali speciali ancora esistenti, si promulga il nuovo Codice di procedura penale, si interviene sull'ordinamento comunale e provinciale (rendendo tra l'altro elettiva la carica di consigliere comunale), si creano i ministeri dell'istruzione pubblica e dei lavori pubblici. Si chiama infine al dicastero degli interni un personaggio di idee aperte come Giacinto Borelli, già presidente del Senato di Genova, che ricoprirà un ruolo decisivo nella vicenda statutaria. Su questi passaggi, si veda N. Nada, *Dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale*, cit., pp. 157-161. Non si dimentichi poi che agli inizi di novembre viene sottoscritto a Torino l'impegno per una lega doganale tra lo Stato Pontificio, il Granducato di Toscana e il Regno di Sardegna: un evento che richiama lo *Zollverein* tedesco e che, come in Germania, sembra preparare l'unificazione politica. Sulle riforme decise in Consiglio di Conferenza, si veda in particolare il verbale della riunione del 28 ottobre 1847, riportato in Luigi Ciaurro (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, cit., pp. 65-71.

Consiglio di Conferenza, che appare davvero, per ciò che lo concerne, come una sorta di anello di congiunzione fra l'antico regime e lo Stato costituzionale. Non è infatti molto lontano dai vari Consigli della Corona che un po' ovunque compaiono al fianco dei monarchi assoluti europei: il re è libero di convocarli a proprio piacimento variandone se lo desidera la composizione, ne dirige i lavori, può discostarsi dalle loro deliberazioni. Ma il Consiglio di Conferenza è anche piuttosto prossimo ai più moderni Consigli dei ministri. Di base nasce infatti proprio per riunire i titolari dei dicasteri, in linea teorica assume da subito cadenza periodica e presiede allo scopo di affrontare le questioni di maggior importanza, presumendosi con ciò che l'ordinaria amministrazione di competenza di ciascun ministro venga gestita al di fuori delle sue adunanze.

41. Come si è già fatto cenno, la sua storia comincia all'immediato indomani del ritorno dei Savoia in Piemonte, con la Restaurazione. La sua prima comparsa può esser fatta risalire ad un Regio Biglietto del 1° maggio 1815 con il quale Vittorio Emanuele I stabilisce che “i Capi delle Segreterie nostre e quei ministri di Stato che stimeremo di farvi intervenire abbiano a radunarsi per venirvi in totale radunanza riferiti e maturamente esaminati tutti gli affari che ciascun Capo di Segreteria stimerà meritevoli di speciale considerazione e per esserci quindi proposte quelle sovrane determinazioni che si stimeranno opportune e convenevoli”⁴³. Sono possibili anche riunioni in assenza del monarca, ma in caso di mancata unanimità nelle deliberazioni si devono attendere gli “ordini” regi: chiaro indice, questo, che non ci si è lasciati ancora del tutto alle spalle il sistema d'*ancien régime*.

42. Ma l'atto di vera e formale istituzione dell'organo va individuata in un successivo Biglietto Regio dell'11 marzo 1817, motivato dalla crescente “molteplicità, gravezza, complicazione degli affari” e dall'esigenza di unità nei provvedimenti governativi. Vi intervengono, salva eccezione, i Segretari per gli affari esteri, per gli interni, per la guerra e per le finanze, ma è possibile allargarne la composizione agli altri ministri, ai supremi magistrati e ai capi delle Aziende (termine che indica le strutture amministrative che si occupano della contabilità e del bilancio di ciascuna Segreteria, o ministero). Ne vengono annunciate riunioni a cadenza quantomeno settimanale, il che giustifica l'attributo di “permanente” che gli viene in quell'occasione conferito.

⁴³ I Regi Biglietti cui, qui e di seguito, si fa riferimento sono conservati presso l'Archivio di Stato di Torino, ma sono ora riportati in Luigi Ciaurro (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, cit., pp. 199-207.

43. Vittorio Emanuele non deve essersi trovato completamente soddisfatto del funzionamento del suo Consiglio se, dopo un anno di esperienza, torna con un ulteriore provvedimento (30 marzo 1818) a precisare alcuni punti. Punti non trascurabili, peraltro: gli “affari maggiori” devono essere discussi in sua presenza e dunque deve essere ben chiaro che il Consiglio di Conferenza è presieduto esclusivamente dal re (o eccezionalmente, in sua assenza, dal ministro degli esteri). Deve essere affrontata in riunione ogni pratica che richieda una “provvidenza” regia (vale a dire leggi, costituzioni, editti, patenti o anche semplici biglietti), o sia di mista competenza di più dicasteri. Una serie di disposizioni rivela la precisa volontà del re di valutare personalmente le bozze dei provvedimenti che dovrà firmare, le relazioni sugli affari da trattare, i pareri di magistrati o altri organi istituzionali sui temi oggetto di discussione, i documenti concernenti le eventuali proposte di nomina e promozione.
44. Occorre notare che si tratta di punti non solo intrinsecamente importanti, ma di un qualche interesse anche in chiave di interpretazione storiografica. Si è infatti per lo più sostenuto – nei pur non numerosi lavori che trattano l’argomento – che il Consiglio di Conferenza nella sua prima fase di vita occupi un posto di modesta rilevanza, lasciandosi intendere che funziona poco e male. Non sembra tuttavia, quello di Vittorio Emanuele I, l’atteggiamento di un monarca poco interessato all’attività del suo Consiglio. Anzi, avendone osservate le modalità d’azione per dodici mesi, egli sente il bisogno di emanare disposizioni che gli permettano di controllarlo più da vicino e più assiduamente. Due possibili situazioni motivano un tale comportamento: o l’organo in questione è tutt’altro che inattivo e il re non vuole farselo sfuggire di mano, o si è mostrato relativamente poco efficiente ma il monarca ha in animo di sollecitarlo a una maggior operosità. In entrambi i casi – soprattutto se è vero, come registra uno studio piuttosto recente, che si riunisce 157 volte in quattro anni⁴⁴ -, siamo legittimati a pensare che il Consiglio di Conferenza venga a costituire, se non altro per qualche tempo sotto il regno di Vittorio Emanuele I, un precedente di peso nella storia istituzionale sabauda.
45. Almeno altri due segnali ci confermano d’altronde in una simile ipotesi. Il primo è che in quello stesso Regio Biglietto del 30 marzo 1818, viene inserito tra i membri del Consiglio il ministro di Polizia, e il fatto appare probabile indice di una accresciuta apprensione per le sotterranee agitazioni politiche prossime ad esplodere, di lì a poco, nel 1821:

⁴⁴ Luigi Ciaurro, *Introduzione. Agli albori dello Statuto albertino*, in idem (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, cit., pp. 15-60, p. 27.

questione scottante, che non si vuole lasciar fuori dalle discussioni consiliari. Il secondo segnale va letto per così dire ‘al negativo’: già l’anno dopo esser salito al trono, il 14 settembre 1822, Carlo Felice emana a propria volta un Biglietto nel quale, preoccupandosi di rimuovere un possibile intralcio formale alla sua sostituzione da parte del ministro degli esteri nella presidenza del Consiglio, rivela la propria volontà di sottrarsi quanto più possibile a tale compito, con ciò differenziandosi – possiamo ritenere – dal predecessore: da lì in poi, per nove anni, ignorerà infatti pressoché completamente le adunanze di Conferenza.

46. È importante non sottovalutare questi passaggi: la storia delle istituzioni politiche è in generale per propria natura ‘vischiosa’ e procede lenta, come un fiume magmatico assai denso capace di trascinare con sé, magari a lungo, gli elementi che la compongono, siano anche apparentemente detriti di tempi ormai passati. Così, ci si deve aspettare che il precedente costituitosi durante il regno di Vittorio Emanuele I, qualunque sia la sua effettiva consistenza politica, non vada perduto.
47. Ecco infatti Carlo Alberto, pochissimo dopo essere salito al potere, nel 1832, “ristabilire” il “permanente” Consiglio di Conferenza; si coglie già nell’uso di questo verbo (ristabilire) e nell’ostentazione di quell’aggettivo (permanente) un velato spirito polemico verso l’assenteista predecessore. Il nuovo re non ha peraltro nessuna simpatia per la memoria di Carlo Felice, del quale non dimentica la mortificante intransigenza manifestatagli nel marzo del ’21, e sicuramente vuole distinguersi da quello che il sarcasmo popolare ha battezzato *rex teatrorum* perché amante più della buona tavola e delle commedie leggere che dell’amministrazione dello Stato. Carlo Alberto, serio e misurato fino all’eccesso, dovendo scegliere, si richiama invece senza esitazioni al modello dell’altro zio, appunto Vittorio Emanuele I, che pur senza troppo amarlo lo aveva avviato alla reggenza nel momento della propria abdicazione. Elenca allora minuziosamente le competenze del Consiglio, del quale dispone anche una riunione settimanale preliminare, per preparare i temi di discussione, e una definitiva, al giovedì e in presenza di Sua Maestà.
48. Eccolo, il fiume della storia istituzionale che riappare in superficie. Nella prospettiva che abbiamo adottato, già da qui, dal maggio 1832, si riesce a intravedere l’importante direzione che esso assume e la destinazione che lo attende: dopo la concessione dello Statuto, Carlo Alberto, uso per più di un quindicennio a riunioni bisettimanali del suo consiglio dei ministri e abituato a presiederle personalmente almeno nel 50% dei casi sarà ben

poco propenso a mutare costume ed è difficile credere che basti la promulgazione della Carta (la quale come vedremo è anzi pensata con il preciso scopo di lasciare quanto più possibile immutate le attribuzioni della Corona) a fargli cambiare idea⁴⁵. Per di più il ‘re magnanimo’ esce a quel punto da una fase di frequenti e intensi rapporti con il Consiglio che ha condotto proprio alla realizzazione dello Statuto. Così, nel corso dell’anno in cui è monarca costituzionale (con l’eccezione delle fasi belliche, nelle quali vuole peraltro vuole vicino a sé, al fronte, il ministro della guerra a far da intermediario con gli altri ministri), tiene viva la prassi delle periodiche riunioni ministeriali in presenza del capo dello Stato.

49. Sarà questa l’eredità che Carlo Alberto lascia, in materia di rapporti con i ministri, al figlio; e Vittorio Emanuele II sarà sufficientemente incline al protagonismo, oltre che dichiaratamente fedele al sistema istituzionale inaugurato dal genitore, per non dar ragione di pensare che non si adegui al modello da questi adottato. D’altra parte, le prove del diretto e perdurante coinvolgimento del futuro ‘Padre della Patria’ nelle riunioni dei ministri – per non dire delle pressioni che, sotto di lui, la Corona esercita in vari modi sui diversi aspetti dell’azione governativa -, a ben guardare, si trovano⁴⁶. Ce n’è abbastanza per revocare in dubbio la teoria, a lungo assecondata in campo storiografico, secondo cui la Corona sabauda sarebbe in sostanza politicamente inattiva nel corso della monarchia costituzionale e – soprattutto – il regime originatosi con la promulgazione dello Statuto si orienterebbe immediatamente in direzione della forma di governo parlamentare (con il re confinato a registrare passivamente le risultanze di una dinamica corpo elettorale/parlamento/governo che si ipotizza da subito matura).

50. Ma questi punti, delicati e complessi, richiedono uno spazio molto maggiore di quello qui a disposizione. Per ora è sufficiente notare che le modalità di funzionamento del collegiale ministeriale in età statutaria con possono essere spiegate semplicemente a partire da ciò che avviene dopo il 4 marzo 1848 ma trovano invece la propria ragion d’essere indietro nel tempo, nella storia pluridecennale del Consiglio di Conferenza.

51. Un organo, questo, che sta particolarmente a cuore di Carlo Alberto, il quale – in assenza di un vero e proprio regolamento, che non è mai stato

⁴⁵ Anche perché, nella prima fase di vita statutaria, manca un nuovo regolamento relativo al funzionamento del Consiglio dei ministri (istituto che non è neppure previsto dallo Statuto): cfr., in proposito, Roberto Martucci, *L’invenzione dell’Italia unita 1855-1864*, Firenze, Sansoni, 1999, soprattutto pp. 358-359.

⁴⁶ Cfr. Paolo Colombo, *Il re d’Italia*, cit., pp. 362-368.

realizzato⁴⁷ - torna non a caso a precisarne le modalità di funzionamento il 9 ottobre 1841. Anche in questo caso il reiterarsi di disposizioni normative è segnale dell'importanza che si attribuisce al Consiglio nell'organigramma di vertice dello Stato piemontese: quantomeno se prestiamo affidamento alle parole – significative perché abbastanza inusuali per quel contesto - con le quali si apre il nuovo Regio Biglietto:

“fin dai primi giorni del Nostro avvenimento al Trono abbiamo periodicamente ed in ogni settimana presso di Noi adunato in Consiglio di Conferenza i Nostri Ministri e Primi Segretarj, per giovarci della riunione dei loro lumi per trattare gli affari più rilevanti per Nostro e pubblico servizio, e dare su di essi le Sovrane Nostre determinazioni. Sperimentati così i buoni effetti del metodo finora seguito, abbiamo giudicato dover riuscire maggiormente utile al Nostro intento di assegnare più specialmente le incombenze del Consiglio di Conferenza e i modi di adempierle...”

52. È una premessa che ci documenta ad un tempo sullo spirito di continuità (cui si faceva giustappunto cenno poco sopra) che alimenta la vita del Consiglio di Conferenza, sulla costanza nel suo impegno come organo decisionale, sul diretto e determinato coinvolgimento del monarca nella sua attività. Il passaggio è poi a maggior ragione rilevante poiché il regolamento che vede in quell'occasione la luce è lo stesso che presiederà al funzionamento del Consiglio di Conferenza di lì a sette anni, per le risolutive riunioni mirate a decidere il futuro costituzionale del Regno.
53. Così, fra le disposizioni, troviamo ribadita la facoltà di chiamare in Consiglio coloro che “per l'elevatezza del grado, la loro dottrina, la provata esperienza e riconosciuta prudenza nei pubblici affari” Sua Maestà ritenga utili alle discussioni. Discussioni che possono riguardare anche argomenti non compresi nel regolamento ma che “per loro natura e conseguenza siano di ragguardevole momento”. Discussioni, ancora, delle quali si dispone minuziosamente la registrazione. Un Segretario stenderà “precisamente e chiaramente” processi verbali di ogni adunanza, comprendendovi tanto le proposte quanto i dibattiti e le risoluzioni finali: viene esplicitamente stabilito che “in caso di disparità d'opinione vi annoterà i termini e le ragioni de' varj pareri”.

⁴⁷ Nelle sedute di Consiglio di Conferenza del 3, 10 e 17 maggio 1832 (cioè subito dopo l'emanazione del primo Regio Biglietto voluto da Carlo Alberto) si parla di realizzare un regolamento, ma nell'adunanza del 24 la questione viene rinviata *sine die* pensando sia meglio annotare le diverse circostanze che saranno oggetto delle discussioni a venire per farne la empirica base del regolamento stesso: cfr. Francesco Salata (a cura di), *Carlo Alberto inedito*, cit., p. 467.

54. Ecco dunque, disegnate in anticipo dai diciannove articoli del regolamento del 1841, le adunanze che nel febbraio di sette anni dopo genereranno lo Statuto: è da queste radici istituzionali - sottili e per lo più nascoste, come sempre, eppure proprio per questo tanto penetranti e ramificate nelle vicende storiche - che trae alimento fondamentale il primo germogliare di una vera e propria storia costituzionale italiana.