

Romano Ferrari Zumbini

# 1848-1920: l'interim ministeriale, un istituto spontaneo?

(doi: 10.1439/36552)

Quaderni costituzionali (ISSN 0392-6664)

Fascicolo 1, marzo 2012

**Ente di afferenza:**

*Biblioteca della Camera dei deputati (camera)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# 1848-1920: l'*interim* ministeriale, un istituto spontaneo?

## 1. LO STATUTO ALBERTINO E LA SPONTANEITÀ COSTITUZIONALE

Tutto avvenne nel breve volgere di pochi mesi. Lo statuto albertino era stato firmato il 4 marzo (1848), pubblicato – in due lingue – l'indomani e sarebbe dovuto entrare in vigore verso la fine del mese successivo, in occasione della prima seduta del Parlamento nazionale a Torino; seduta, che fu poi differita all'8 maggio. Poche norme si rinvennero in quel testo relativamente al potere esecutivo, ma sin dalla settimana successiva alla concessione la forza dei fatti, o meglio – per usare terminologia più giuridica –, la *spontaneità* irruppe a palazzo reale, nella vita delle istituzioni e nei ritrovi politici che gravitavano intorno a piazza Castello (dal circolo del Whist ai caffè, luoghi d'incontro «selezionato» sulla base delle opzioni politiche dei frequentatori). In un breve arco di tempo intorno all'organo esecutivo si forgiò (e nell'assenza di formali norme di produzione) un reticolato di istituti e comportamenti, che avrebbero inciso sulla vita costituzionale dell'Italia unita, anche repubblicana.

Torino si era incamminata verso il costituzionalismo – invero già da diversi mesi prima di marzo... e sin dalla fine del '47 – senza far ricorso alla polvere da sparo o alle barricate. Una parte notevole del merito di ciò (beninteso... per chi consideri un pregio l'aver evitato la sommossa della piazza!) è da ascrivere al conte Borelli, ministro degli Interni nei mesi a cavallo fra il '47 e il '48. Riuscì a coagulare il consenso in Consiglio di Conferenza e a rassicurare il re. Celebre è la ricostruzione del suo gesto (pre-costituzionale), un attimo dopo la firma del testo statutario: si era inginocchiato commosso, baciando la mano al re, probabilmente per rassicurarlo che il cambio sarebbe stato meno traumatico di quanto pensasse. Il Borelli sparì dalla vita politica: forse non per sua scelta, di certo l'*establishment* si dimenticò di lui al momento della formazione del nuovo governo (e della prima «infernata» di nomine senatoriali, ai

primi di aprile). Ci si ricordò di lui anni dopo, ma egli garbatamente rifiutò la tardiva nomina a pal. Madama, quale senatore del Regno.

## 2. LA NASCITA DELL'INTERIM (MARZO '48)

La settimana successiva alla firma dello statuto nacque *spontaneamente* la figura del presidente del Consiglio dei ministri (non prevista da quel testo), e addirittura quella del presidente incaricato; figura ancor più innovativa della precedente. Carlo Alberto, infatti, aveva convocato a palazzo nel pomeriggio del 5 marzo Federico Sclopis, affidandogli l'incarico di formare il primo governo «costituzionale»: già l'indomani però costui percepì resistenze sul suo nome e riferì prontamente al re, che mutò la natura dell'incarico, da «pieno» a (come si sarebbe detto in età repubblicana) «esplorativo». Il 6, appunto, lo Sclopis, tornato in udienza dal re, formulò delle ipotesi di possibili presidenti del Consiglio e nella «rosa» incluse il nome del Balbo, che effettivamente due giorni dopo, l'8 marzo, ottenne l'incarico. Costui sciolse la riserva dopo una settimana, il 15, allorché fu nominato presidente e giurò (mentre l'indomani, 16 marzo, ebbero luogo le nomine e i giuramenti degli altri ministri, titolari – a differenza di costui – di portafoglio)<sup>1</sup>.

Il Balbo fu quindi il primo presidente del Consiglio e pure il primo titolare di un *interim*<sup>2</sup>. Infatti, il ministro della Guerra, gen. Franzini, partì con il re la sera del 24 marzo per varcare il Ticino ed entrare in Lombardia nella guerra contro l'Austria: gli fu contestualmente attribuito l'incarico di ministro «al Campo presso sua maestà». Si creò, invero, una situazione paradossale sotto il profilo militare<sup>3</sup>; ai fini politici «puri» invece si determinò l'esigenza di affidare la gestione del dicastero della Guerra a un ministro che fosse presente nella capitale, sia negli uffici ministeriali sia nelle Aule parlamentari<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Non a caso, quindi, il decreto di nomina del Balbo era stato controfirmato dal Borelli, Primo Segretario di Stato agli Interni (Archivio di Stato Torino, via Piave: Reg. patenti 120, c. 210), mentre il Balbo controfirmò gli altri decreti per i restanti ministri (Reg. patenti 120, c. 276 ss.).

<sup>2</sup> Ad esser precisi egli fu il primo titolare di un *interim*, sì, ma all'interno della cornice statutaria. In precedenza, sin dai primi mesi del regno di Carlo Alberto, l'istituto era conosciuto: infatti, il neore Carlo Alberto aveva conferito il 20 luglio '31 a C. San Martino d'Agliè la reggenza della Guerra, per poi affidare il 5 aprile '32 in via definitiva a E. Pes di Villamarina la titolarità formale di quella segreteria (Reg. patenti 60, c. 114 e 65, c. 23); sul punto Nada, 1980. Anni dopo, il 29 agosto '44, sempre Carlo Alberto ricorse nuovamente all'istituto, affidando la reggenza degli Interni al des Ambrois (Reg. patenti 107, c. 213), per poi affidargli in un secondo momento la titolarità piena del dicastero. Evidentemente in questo secondo caso era rimasto convinto della bontà della scelta provvisoria.

<sup>3</sup> Infatti, da ufficiale, quale era, doveva sottostare al giuramento di fedeltà al re, comandante in capo dell'Armata; vanificando quindi il precipuo ruolo di ministro costituzionale e quindi di potenziale «controllore» del re stesso, i cui atti avrebbe dovuto controfirmare.

<sup>4</sup> Il decreto attributivo dell'*interim* fu controfirmato non dal presidente del Consiglio – destinatario del provvedimento –, bensì dal suo «vice», quale di fatto era il Pareto, ministro degli Esteri, ed esponente di punta della componente democratico-genovese all'interno della compagine: «[...] atteso che il conte Franzini nostro Ministro Segretario di Stato per la Guerra e la Marina è stato da noi destinato a prestare servizio presso la nostra persona mentre saremo assenti dalla capitale pel comando

Si affidò il 26 marzo l'*interim* al Balbo, che lo conservò sino al rientro del titolare nella capitale. Non si può stabilire la data esatta del ritorno alla pienezza delle funzioni del titolare, giacché non risulta traccia di alcun atto scritto dichiarativo della cessazione dell'*interim*, ma vari elementi indiretti lasciano supporre che si concretizzò verso la seconda decade di giugno. Il Balbo aveva svolto quell'incarico sostenendo per tre mesi i relativi dibattiti in Parlamento, mentre la gestione amministrativa era stata di fatto demandata al Primo ufficiale, il Dabormida. Il novello istituto – configurato con la parola latina per indicare un arco di tempo connotato da provvisorietà nello svolgimento di funzioni – conobbe un rapido sviluppo e senza contestazioni, né politiche, né dottrinarie: già ai primi di aprile (cioè a meno di un mese dalla costituzione del primo governo statutario) vi si fece nuovamente ricorso.

Il governo era preoccupato per l'ordine pubblico in Savoia<sup>5</sup>; nominò d'urgenza quale commissario straordinario il des Ambrois: costui ricopriva l'incarico di ministro dei Lavori pubblici. Si affidò questo secondo *interim* ad un ministro (e non più al presidente del Consiglio, invero operato ancora della Guerra): per l'esattezza al titolare delle Finanze «conte Ottavio Thaon di Revel incaricato interinalmente del Portafoglio dei ll. pp. sulla relazione del presidente del Consiglio dei ministri [...] per l'assenza dalla capitale del cavaliere L. Des Ambrois commissario straordinario di S. M. in Savoia»: quindi, si operò in piena sintonia fra i ministri interessati, ma senza un passaggio formale in Consiglio dei ministri (che pur si riuniva con cadenza pressoché quotidiana). Il relativo decreto porta la data del 4 aprile: era firmato del luogotenente Eugenio e controfirmato dal Balbo (Reg. patenti 120, c. 291). Appariva evidentemente poco elegante attribuire un doppio *interim* al medesimo soggetto. Fu un *interim* breve, come si ricava da una lettera del re al Balbo, datata 23 aprile: se ne deduce che il des Ambrois era già rientrato nella capitale<sup>6</sup>. Anche in questa seconda fattispecie la fine dell'interferenza ebbe luogo con il rientro nella capitale, ossia senza atti formali.

dell'Esercito [...] Balbo nostro Ministro Segretario di Stato, Presidente del Consiglio dei Ministri è incaricato interinalmente a Torino del portafoglio di Guerra e Marina durante l'assenza del Franzini» (Reg. patenti 120, c. 248). Si noti, comunque, che il ministro «interinato» conservava le prerogative dell'ufficio del quale restava titolare: un esempio, certo minimale, si trova in un decreto di Eugenio, controfirmato dal Balbo, datato 18 aprile: «sarà corrisposto a [...] Franzini Ministro Segretario di Stato per gli affari di Guerra e Marina indennità di lire 2.000 nella categoria [...] del bilancio militare [...] In compenso dell'alloggio che egli non può avere in natura per le circostanze che [...] fu designato per gli uffici di altre Segreterie» (in Reg. patenti 121, c. 56).

<sup>5</sup> Si avvicinava a Chambéry uno stuolo di operai da Lione per proclamare la Repubblica. Del 3 aprile era il proclama del principe Eugenio per calmare gli animi; tale era la tensione nella regione savoiarda che il 15° regg. di fanteria, di stanza ad Annecy e diretto al campo di battaglia contro gli austriaci, fu trattenuto colà per precauzione.

<sup>6</sup> Passamonti 1920, riporta quel testo, nel quale – in previsione di una andata al campo del Balbo – Carlo Alberto ipotizzava l'affidamento dell'*interim* della Guerra proprio al des Ambrois.

Dai due esempi si possono ricavare i primi elementi costitutivi dell'istituto. Esso veniva conferito con atto scritto del Capo dello Stato (o del suo luogotenente Eugenio – ed era anche la luogotenenza generale, a sua volta, una forma di *interim*..., cioè di interposizione o interferenza soggettiva). Non necessitava di delibera dell'organo collegiale Consiglio dei ministri, giacché bastava l'intesa fra i diretti interessati, ma era disposta da un soggetto terzo. Non veniva meno la figura del titolare, che invece era solo sospeso dalle funzioni. Differiva dagli istituti (privatistici/pubblicistici) del mandato e della delega, perché l'attribuzione dell'*interim* avveniva, comunque, in assenza di un contenuto predeterminato e di un effetto preciso da conseguire; per di più senza un conferimento diretto da parte del soggetto *a quo* in favore del soggetto *ad quem*, bensì con l'intermediazione di altri soggetti: il Capo dello Stato ed il presidente del Consiglio (o il suo «vice»). Doveva essere affidato ad un ministro (presidente del Consiglio o ministro segretario di Stato). Se si conferiva al presidente, non necessitava di un soggetto proponente; se invece si attribuiva a ministro, il presidente svolgeva il ruolo di proponente. Da ciò discende una inattesa primazia del presidente del Consiglio; primazia, altrimenti non riscontrabile in altri passaggi della vita istituzionale in quelle prime legislature, posto che il re convocava il collegio, fissandone l'ordine del giorno e presiedendolo. Incidentalmente si noti che il presidente del Consiglio era l'unico fra i componenti a non essere titolare di dicastero, ossia di portafoglio.

L'*interim* altresì non conosceva limite temporale, ma si connotava «ontologicamente» per la temporaneità; si esauriva con il rientro nella capitale da parte del titolare. Insomma, non necessitava di un atto di riassunzione delle funzioni, come del resto neppure sarebbe stato per la luogotenenza (del principe Eugenio, che parimenti cessò con il mero atto del rientro a metà settembre '48 del re nella capitale). Non aveva il carattere dell'irrevocabilità, né può configurarsi come «supplenza» – in tal senso, pur con diverse motivazioni, Caruso Inghilleri 1909; Romano 1971 e Camerlengo 2003 – perché non aveva luogo la sostituzione, ancorché temporanea, da parte di un altro titolare: chi svolgeva interinalmente le funzioni non diveniva titolare, neppure straordinario, ma solo facente funzioni per l'ordinaria amministrazione. Né si trattava di subentro, tantomeno di co-titolarità. Dalla lettura dei resoconti parlamentari e delle carte amministrative emerge che il destinatario di *interim* operava con una tendenziale pienezza di facoltà e potestà, propria del titolare effettivo, anche se incontrava un limite politico imponderabile e rimesso di volta in volta al soggetto investito dell'*interim* e al contesto del momento. Poiché costui era componente del Consiglio dei ministri, si spiega l'assenza di notizie circa un giuramento al momento dell'assunzione dell'*interim*. Infatti, colui il quale assumeva pur interinalmente le funzioni, l'aveva già prestato per il proprio dicastero e non era quindi tenuto a rinnovarlo: il vincolo del giuramento era soggettivo, legato alla persona, non alla tipologia del *munus*. Tanto più rileva

l'assenza del giuramento se si nota che, in caso di conferma nell'incarico di ministro, ma all'interno di una nuova compagine, aveva invece luogo un nuovo giuramento nelle mani del re<sup>7</sup>.

### 3. IL CONSOLIDAMENTO DELL'ISTITUTO (AGOSTO/OTTOBRE '48)

Altre due fattispecie di *interim* ebbero luogo in piena estate '48, durante gli affannosi giorni posteriori alla prima sconfitta militare. Diversamente dalle prime due fattispecie, queste di agosto consistettero nel conferimento delle funzioni interinali all'inizio della vita del governo, cioè in attesa dell'individuazione del titolare stabile (Ferrari Zumbini 2008)<sup>8</sup> e non per sostituirlo in corso di mandato. La formazione del terzo governo statutario, che subentrava al Casati (dissoltosi fra il 4 e il 15 agosto), fu sofferta e quei giorni risultano particolarmente convulsi. La crisi fu gestita contestualmente dal principe Eugenio (a Torino) e dal re (al campo), i quali furono costretti a scaglionare le nomine in vari giorni perché scaglionate si erano susseguite le singole dimissioni. Dapprima fu nominato il Thaon di Revel alle Finanze, il 14 agosto: si voleva che un ministro in carica gestisse legittimamente i contatti con i rappresentanti di Gran Bretagna e Francia, così «coprendo» il re che seguiva in prima persona quelle trattative. Il Merlo fu poi investito il 16 dal re (ad Alessandria) della titolarità dell'Istruzione, in luogo del Rattazzi, allora dimissionario (Reg. patenti 124, c. 266). Contestualmente al Merlo era stata attribuita *ad interim* la Giustizia<sup>9</sup>, confermandosi il requisito dell'esser ministro per assumere le funzioni interinali. Solo tre giorni dopo, il 19, su proposta del ministro delle Finanze, fu finalmente nominato il presidente del Consiglio, Alfieri<sup>10</sup>. Dieci giorni dopo, il 29, il Merlo transitò come titolare alla Giustizia<sup>11</sup> e contestualmente cedette l'Istruzione (al costituzionali-

<sup>7</sup> Ad es. il Ricci giurò tre volte in quel '48, nelle mani, a seconda delle circostanze, del re o del principe Eugenio: dapprima quale ministro degli Interni nel gov. Balbo, poi quale ministro delle Finanze nei govv. Casati (a luglio) e Gioberti (a dicembre).

<sup>8</sup> Facendo così rivivere lo spirito delle reggenze pre-statutarie (cfr. nota 2). A conferma, quindi – ma il tema merita ben altro approfondimento –, di una parziale «indifferenza» dello statuto sulla vita istituzionale. Sullo statuto come griglia a maglie larghe (attraverso le quali passarono molti istituti e comportamenti d'età precedente) e come tessera d'un costituzionalismo a geometria variabile, Ferrari Zumbini 2008.

<sup>9</sup> Dopo relazione del ministro delle Finanze «il professore Felice Merlo Ministro Segretario di Stato per la pubblica Istruzione è incaricato pro interim del Portafoglio degli affari Ecclesiastici, di Grazia e Giustizia in rimpiazzamento dell'avvocato P. Gioja la di cui dimissione è accettata» (Reg. patenti 124, c. 264). Quella del conferimento dell'*interim* sin dalla fase iniziale della vita di un governo sarebbe riapparsa in Repubblica (con il De Gasperi, ad es., sino alla sua VII compagine detenne anche l'*interim* dell'Africa italiana).

<sup>10</sup> Essendo giunte le dimissioni del predecessore: «in rimpiazzamento del c.te G. Casati, la cui demissione è accettata»; controfirmò ovviamente il Revel (Reg. patenti 124, c. 265).

<sup>11</sup> «Sulla relazione del Presidente del Consiglio dei Ministri [...] il Professore Felice Merlo [...] Guardasigilli Ministro Seg.o di Stato per gli affari Ecclesiastici di Grazia e Giustizia con lo stipendio

sta Bon-Compagni). Si conferma la natura scritta dell'atto di attribuzione dell'*interim*, mentre in questo caso, invero atipico, si dispone pure dell'atto scritto di cessazione, ma solo perché coincideva con la nomina del titolare effettivo del ministero. Questo governo sorse con ben due *interim*: l'uno, quello appena rievocato, che durò invero pochi giorni; l'altro invece durò a lungo e coinvolse (all'Agricoltura) ben due ministri, l'uno subentrante all'altro nella medesima interimazione: dapprima lo stesso Alfieri (dal 19 agosto), che lo detenne per tutta la durata della sua permanenza al governo: gli era stata conferita (a Torino) dal luogotenente Eugenio, «su relazione» del Revel, ministro delle Finanze (Reg. patenti 124, c. 266). L'11 ottobre cedette l'*interim* dell'Agricoltura al ministro Derossi di Santa Rosa (titolare dei Lavori pubblici), che lo conservò sino al 27 ottobre, allorché finalmente fu nominato il titolare (L. Torelli).

Da questi quattro episodi emergono alcune, ulteriori costanti: l'esistenza sì, di un atto scritto, ma senza che se ne prevedesse l'inserzione nella «Raccolta degli Atti di Governo» (riconducibile all'odierna *Gazzetta ufficiale*). Mancavano cioè forme precise di pubblicità, ancorché non si trattasse di atti tenuti celati: di essi apparve, infatti, pur timidamente l'uso di darne comunicazione alle Camere. Altresì emerge che l'*interim* può essere distinto in duplice modo. Da un lato, in relazione al momento: *ex ante* (se dalla fase iniziale della vita del governo) oppure *in itinere*, ossia durante l'esistenza del governo: ma nei fatti e negli effetti nulla mutava. Dall'altro, invece, se con la presenza o meno del titolare. Infatti, i casi del marzo/aprile contemplavano un titolare, che rimanendo tale, era sospeso dalle funzioni: si può quindi configurare una *interposizione soggettiva*, cioè di un soggetto che svolge per conto di un altro le funzioni di costui; mentre ad agosto sorse la fattispecie più nota al costituzionalismo contemporaneo, quello cioè di assenza assoluta di titolare, configurabile quindi come *interposizione oggettiva*, ossia il caso di una interferenza posta in essere per garantire il funzionamento dell'istituzione, indipendentemente dall'esistenza di un titolare effettivo. Ci si potrebbe porre il problema dell'ampiezza dei poteri del reggente interinale, minore in caso di esistenza di titolare e maggiore in caso di assenza del titolare, ma sarebbe una *quaestio* sterile, perché la dialettica della politica rifugge da schematizzazioni astratte e privilegia il contesto contingente, di volta in volta irripetibile. Sarebbe comunque arduo affermare che il portatore di *interim* potesse agire nella pienezza dei poteri, come se fosse il titolare. L'attribuzione di *interim* rendeva inevitabilmente precaria la posizione del destinatario: del resto, non disponeva della titolarità *pleno jure*.

fissato dai vigenti regolamenti a cominciare dal giorno d'oggi»; controfirmò ovviamente l'Alfieri (Reg. patenti 124, c. 261).

#### 4. L'INTERIM DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO (FEBBRAIO '49)

Con il '49 la casistica si arricchì ulteriormente, ma sostanzialmente il mosaico rimase coerente, strutturato intorno all'intrinseca duttilità dell'istituto, conformemente alla mobilità dello statuto, tessera a sua volta della più ampia *Costituzione completa* (sul punto, Ferrari Zumbini 2011). Il mosaico di tessere continuava ad espandersi intorno all'intuizione iniziale dell'interposizione (soggettiva o oggettiva), attraverso molte varianti che germogliavano *spontaneamente* (dapprima con una pluralità d'*interim* sul medesimo di dicastero e poi pure con una pluralità d'*interim* sul medesimo soggetto), e comunque – e ciò maggiormente rileva – in assenza di norme di produzione. Nel febbraio '49 il mosaico contemplò perfino l'*interim* del presidente del Consiglio, conferito a ministro. Era presidente del Consiglio e titolare degli Esteri il Gioberti. Il re non lo amava e già nell'agosto '48 ne aveva ostacolata l'ascesa alla presidenza, favorendo invece l'Alfieri. Nel dicembre '48 parimenti tentò di evitare la nascita di un governo Gioberti, conferendo ben quattro distinti incarichi (pur di non formare una compagine ministeriale da lui guidata) a P. Gioia, a G. Provana di Collegno, a G. Moffa di Lisio e M. d'Azeglio. Ma alla fine dovette arrendersi e il 15 dicembre firmò il decreto di nomina dell'abate Gioberti. Il 9 febbraio '49 era stato nominato alla Guerra (su proposta del pres. Gioberti) il gen. Chiodo (Reg. patenti 127, c. 146), ma la posizione del Gioberti già scricchiolava, in relazione a sue iniziative, reputate disastrose (rapporti con la Repubblica romana; progettata invasione militare della Toscana, e non solo). Il 19 febbraio (dopo appena due mesi) Carlo Alberto riuscì a liberarsi di Gioberti: su proposta del Rattazzi, ministro degli Interni – che (per conto del re) si era scontrato con il suo presidente –, firmò la «dispensa» del Gioberti dalla presidenza e dagli Esteri (giacché deteneva entrambi gli incarichi)<sup>12</sup>. Ma il conferimento dell'*interim* al Chiodo (parimenti controfirmato dal Rattazzi) ebbe luogo solo il 21. Per quanto strano ciò possa apparire ai nostri occhi emerge che per due giorni sia la presidenza, che gli Esteri, rimasero senza titolare e senza sostituto<sup>13</sup>. Ciò probabilmente accadde perché il furibondo Gioberti non aveva lasciato gli uffici e si voleva evitare di render ancor più traumatica la situazione, già incandescente.

<sup>12</sup> Così recita il decreto: «dispensa Gioberti da M. Segr. degli Esteri e da Presidente del Consiglio dei Ministri a cui era stato chiamato con nostro decreto del 15 dicembre 1848», controfirmato Rattazzi (Reg. patenti 127, c. 207). Il passaggio dalla I alla II legislatura (fra dicembre '48 e gennaio '49) non aveva determinato un cambio nella struttura governativa.

<sup>13</sup> Il decreto del 21, che però mancava della consueta premessa «sulla relazione di...» o «su proposta di...», così recita: «abbiamo incaricato ed incarichiamo il luogotenente gen. barone Chiodo, ministro della Guerra e Marina, di reggere interinalmente la Segreteria degli Esteri e la Presidenza del Consiglio de' nostri Ministri in surrogazione dell'Abate Vincenzo Gioberti, la cui demissione è accettata» (Reg. patenti 127, c. 208).

È evidente la traumaticità del passaggio: mancava – come invece era costume istituzionale – la firma del presidente uscente: persino il Borelli aveva firmato per il Balbo nel marzo '48 (cfr. nota 1), a riprova della tesi di una certa qual continuità istituzionale fra il periodo pre-statutario e quello statutario. Probabilmente il Gioberti si era rifiutato di firmare; si ha comunque sicura notizia di una sua clamorosa arringa contro il governo ed il re dal balcone del ministero degli Esteri in piazza Castello<sup>14</sup>. Rileva il conferimento della reggenza al ministro della Guerra che detenne, sia pure per soli due giorni, cioè sino al 23 febbraio, il duplice *interim*<sup>15</sup>. Non si dispone dei verbali del Consiglio dei ministri di quell'anno. Non è dato sapere se da titolare dell'*interim* effettivamente presiedette una riunione collegiale, posto che era frequente la presidenza da parte del re. Una riunione collegiale comunque ebbe luogo, giacché il 23 febbraio il re nominò il Chiodo quale titolare effettivo della presidenza «su proposizione del Consiglio dei ministri» (che, quindi, doveva essersi riunito)<sup>16</sup>; gli Esteri furono affidati al Colli. È altamente probabile che abbia presieduto il re nella riunione che solitamente si teneva a palazzo reale nella sala in cui era stato firmato lo statuto e che i ministri raggiungevano dai rispettivi uffici percorrendo un lungo corridoio.

Ma la parabola politica del Gioberti, ancorché declinante, non si era ancora conclusa: la settimana successiva, il 26 marzo, il gov. Chiodo si dimise (in relazione alla «fatal Novara») e il novello re, Vittorio Emanuele, nominò il 29 a presidente il gen. de Launay: tornò al governo il Gioberti, quale ministro senza portafoglio, ed ottenne l'*interim* dell'Istruzione. Si confermò il pre-requisito dell'esser ministro<sup>17</sup>. Fu esperienza anch'essa effimera, giacché il 6 maggio anche tale formazione rassegnò le dimissioni: per la prima volta il conferimento di *interim* esplicò i suoi effetti per la durata intera della compagine. Sul finire dell'anno, ormai nella III legislatura, si concretizzò una fattispecie che riecheggia quanto successo in occasione del gov. Alfieri: il 23 ottobre '49 Derossi di santa Rosa veniva contestualmente nominato titolare dell'Agricoltura ed «eziando temporariamente del Portafoglio dei Lavori pubblici»; in attesa della nomina del titolare (che avvenne il 2 novembre,

<sup>14</sup> La rievocazione dell'episodio emerge dai resoconti della Camera (Atti Camera, 21 febbraio, 163 ss.) e dalla stampa (quotidiana e non) di quei giorni. Cfr., per tutti, *L'Opinione* del 22 febbraio.

<sup>15</sup> Come conferma la «Gazzetta piemontese» del 24 febbraio: «s.m. in udienza del 21 corrente mese, accettate le dimissioni dell'abate Vincenzo Gioberti, ha incaricato interinalmente della reggenza della presidenza del Consiglio dei ministri e del portafoglio degli affari Esteri il luogotenente generale Chiodo, ministro di Guerra e Marina».

<sup>16</sup> Il decreto fu poi controfirmato dal Rattazzi: «sulla proposizione del Consiglio dei ministri nomina [...] Chiodo [...]» (Reg. patenti 127, c. 212).

<sup>17</sup> Così riporta la «Gazzetta piemontese» di quel giorno: «s.m. con decreti firmati questa mattina ha definitivamente provveduto alla composizione del nuovo ministero [...] abate Vincenzo Gioberti, Ministro segretario di Stato senza portafoglio, incaricato interinalmente del portafoglio dell'Istruzione pubblica».

nella persona del Paleocapa)<sup>18</sup>. La differenza risiedeva in ciò, che il cumulo fra incarico ministeriale pieno e *interim* avvenne durante la vita del governo e non (come nell'agosto '48) all'inizio della vita del governo. Anche in questo frangente ebbe luogo la singolare assenza del responsabile politico (ai Lavori pubblici) per tre giorni, come nel febbraio per due giorni (cfr. *infra*): dal 20 ottobre (cessazione del Galvagno) al 23 (conferimento dell'*interim* al Derossi, che proprio quel giorno era divenuto titolare dell'Agricoltura)<sup>19</sup>. A febbraio si giustificò per la scabrosità della posizione del Gioberti (che avrebbe potuto aizzare la piazza); a ottobre, al contrario, dipese probabilmente da ritardi nella nomina del santa Rosa.

## 5. DAGLI ANNI '50 AL XX SECOLO: L'INTERIM IN (QUASI) TUTTI I GOVERNI

Negli anni '50 proseguì l'opera di progressivo ampliamento dell'istituto ed affinamento delle tecniche adottate. Le nuove configurazioni comunque confermarono la *spontaneità* dell'istituto, fermo restando l'impianto di fondo connotato dalla provvisorietà. Nel I gov. d'Azeglio il titolare dell'Interno (Galvagno) si vide affidare, in tempi diversi, ben due successivi *interim*: dapprima quello dell'Agricoltura (per la scomparsa del titolare, Derossi di s. Rosa, nell'agosto '50: fu nominato il titolare nell'ottobre, il Cavour, che così fece il suo primo ingresso al governo); poi quello della Giustizia per cinque mesi (dal febbraio al luglio '51). Nella V legislatura il presidente del Consiglio Cavour (dal gennaio '55 sino alla caduta del maggio di quell'anno) detenne anche gli Esteri e interinalmente le Finanze. Fu, l'*interim*, uno strumento a lui particolarmente gradito e vi fece ampiamente ricorso nel suo successivo, secondo governo; infatti, nel periodo nel quale deteneva la titolarità degli Esteri, «giocò» con l'*interim* delle Finanze (per divenirne titolare in un secondo momento e conferire, poi, quell'*interim* in un paio d'occasioni al Lanza fra il novembre/dicembre '55 e il febbraio/aprile '56)<sup>20</sup>. Con il Cavour l'*interim* cumulò all'originaria funzione di strumento transitorio, d'emergenza anche l'obiettivo di favorire la concentrazione di potere nelle mani dell'«uomo forte» della compagine.

Con gli anni '60 si ampliò la pluralità d'incarichi in capo al medesimo soggetto: con l'ultimo governo subalpino il presidente Cavour tenne contestual-

<sup>18</sup> Così riporta la «Gazzetta piemontese» del 5 novembre: «il cavaliere Pietro Paleocapa, ispettore del Genio civile, è nominato ministro Segretario di Stato dei Lavori pubblici, in surrogazione del cavaliere Pietro Derossi di santa Rosa, Ministro dell'Agricoltura e commercio, che fin qui disimpegnava interinalmente le funzioni di quella carica».

<sup>19</sup> Così riporta «L'Opinione» del 24 ottobre: «il ritiro di Mathieu [nominato all'Agricoltura il 20 in sostituzione del Galvagno, transitato agli Interni] dal ministero è annunziato ufficialmente [...] Santa Rosa sottomette al malaugurato Intendente di Cuneo, e questo è pure annunzio ufficiale; ma non si assume definitivamente i due portafogli riuniti [...]».

<sup>20</sup> Al quale attribuì analogo *interim* alle Finanze anche nel suo successivo governo (dal gennaio '58) e finalmente la titolarità dall'ottobre di quell'anno.

mente Esteri e Marina<sup>21</sup>, e interinalmente la Guerra (dal settembre '60, stante l'assenza del gen. Fanti). Quando morì il Cavour, il suo governo – il primo dell'Italia unita – lo vedeva stranamente senza *interim*, comunque era titolare sia degli Esteri, che della Marina. Non si deve pensare però che l'interimazione fosse un «capriccio» cavouriano, se ogni governo successivo fece ricorso all'istituto interinale (a partire dal Ricasoli<sup>22</sup> e dal Rattazzi<sup>23</sup>, subentrati al VI ed ultimo gov. Cavour). Un elemento di novità apparve nell'esperienza La Marmora, allorché per la prima volta un governo non ricorse a questo istituto (settembre '64/dicembre '65), ma nel secondo governo da costui formato (dicembre '65/giugno '66) si tornò prontamente all'antico con un ennesimo *interim* (dell'Agricoltura, in favore del ministro della Giustizia)<sup>24</sup>. La fantasia umana è spesso superata in creatività dai fatti reali: ebbene, il I gov. Menabrea (ottobre '67/gennaio '68) conferma tale assunto, posto che in quella compagine l'Agricoltura non conobbe un titolare: infatti fu retta *ad interim* per tutta la durata del ministero da 2 ministri, titolari di altro dicastero (dapprima Cambrey-Digny alle Finanze, per il primo mese; poi Broglio all'Istruzione per i restanti due mesi). Certo, tre mesi possono sembrare pochi, ma su quel dicastero rimase – in ciò l'originalità – l'*interim* nel successivo, II gov. Menabrea sino a fine ottobre '68 (e sempre in capo al Broglio, titolare dell'Istruzione). Insomma, l'Agricoltura fu retta interinalmente per 1 anno, dall'ottobre '67 all'ottobre '68 durante la vita di due distinti governi. L'ultimo gov. Menabrea (1869) fu invece appena il secondo nella storia d'Italia a non avvalersi di tale istituto<sup>25</sup>. Ma la più lunga fase interinale non sarebbe stata quella ora citata dell'Agricoltura, bensì con il I gov. di Rudini: il Branca, titolare dei Lavori pubblici, gestì *ad interim* le Poste dal febbraio '91 al maggio '92, conquistando – se lecito così esprimersi... – il *record* di durata dei 15 mesi consecutivi<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> La duplicità d'incarichi non era comunque una novità statutaria, posto che già nel dicembre '47 il ministro des Ambrois era stato titolare contemporaneamente sia degli Interni che dei Lavori pubblici.

<sup>22</sup> Che cumulò, oltre alla presidenza, gli Esteri e gli Interni e contestualmente *ad interim*, sia pure per pochi giorni (dal 1° al 5 settembre '61), anche la Guerra.

<sup>23</sup> Che fu più pudico nel ricorrere all'istituto, posto che ebbe la titolarità degli Esteri e l'*interim* degli Interni solo per un mese (dal 3 al 31 marzo del 1862), al termine del quale al primo dei due dicasteri gli subentrò il Durando, mentre l'*interim* del secondo fu commutato in titolarità effettiva.

<sup>24</sup> Il pur tendenzialmente attendibile Bartolotta, 1962, ricostruisce erroneamente nell'ambito di questo II gov. La Marmora l'esistenza di un *interim* (agli Interni) in capo ad un non ministro: il dep. Chiaves, già titolare di quel dicastero nel I gov. La Marmora nel dicembre '65. Secondo quella ricostruzione costui non sarebbe stato confermato nella titolarità con il II gov. La Marmora, per cui da non ministro sarebbe stato titolare *ad interim* degli Interni; ma il dato è smentito dalla *Gazzetta Ufficiale* del 2 gennaio 1866, n. 2: «s.m., in udienza del 31 p.p., ha confermato nelle funzioni di Presidente del Consiglio [...]; di Ministro dell'interno, l'avvocato Desiderato Chiaves; [...]».

<sup>25</sup> Gli unici governi che non conobbero *interim* sarebbero stati il II di Rudini (invero durato solo quattro mesi), il I gov. Pelloux, il Fortis (di neppure due mesi), i due Sonnino (di tre mesi circa, ciascuno), il Luzzatti e gli ultimi due Giolitti.

<sup>26</sup> Mentre la durata più breve si sarebbe realizzata (1 giorno) con il gov. Nitti del 1919 (il Sechi, nominato *ad interim* al ministero della Guerra il 23 giugno, fu sostituito con decreto del giorno successivo dal titolare Albricci).

La naturale espandibilità dell'istituto – per disciplinare il quale sintomaticamente non furono presentati ddl in Parlamento – portò persino ad una dilatazione temporale attraverso le legislature. Si configurò un *interim* personalizzato, ossia il protrarsi – di governo in governo – per oltre un decennio (dal marzo '78 al dicembre '88) dell'attribuzione interinale del Tesoro in capo ai titolari delle Finanze; dicastero, questo, istituito con decreto 26 dicembre '77 e affidato al Bargoni. Infatti, con il gov. Cairoli (dal marzo '78, appunto) s'inaugurò la prassi di attribuire al titolare delle Finanze (per l'occasione Seismit-Doda) anche la reggenza del Tesoro<sup>27</sup>. La terminologia fu oscillante, talora (come nel caso del successivo gov. Depretis) si adoperò la locuzione «reggenza» – era ministro il Magliani –, ma nella sostanza la natura dell'interferenza non mutò<sup>28</sup>. Solo con il I gov. Crispi (dal dicembre '88) si ruppe l'unione personale e i titolari dei due ministeri tornarono ad essere due persone distinte<sup>29</sup>. Tanto pacifico era divenuto nella vita costituzionale il ricorso all'interimazione che nel VII gov. Depretis (dal giugno '85 all'aprile '87) due ministri dettennero per unione personale ben cinque incarichi: il presidente stesso (titolare degli Interni e *ad interim* reggente gli Esteri) e Magliani, che da titolare delle Finanze resse pure *ad interim* il Tesoro! Con il Depretis il cumulo d'incarichi (sotto forma di titolarità o di *interim*) faceva rivivere – come negli anni cavouriani – una volontà di accentramento; invece il Crispi non abusò dell'istituto. Anche lo Zanardelli da presidente assunse molti incarichi interinalmente, ma era evidente che riviveva lo spirito originario, ossia lo stato di necessità, non un progetto di rafforzamento della sua persona<sup>30</sup>. Lo Zanardelli conobbe anche il singolare caso di un titolare (Morin, alla Marina), che

<sup>27</sup> In età pre-statutaria (cfr. nota 2) si ricorse indifferentemente al termine «reggenza», come pure dallo statuto in poi si usò indifferentemente «reggenza» ovvero «*interim*». Ma non va sopravvalutata la distinzione terminologica, giacché si tratta di locuzioni usate indifferentemente in seguito (come ad es. negli anni '70 ed '80), ma non emergono elementi che spieghino la differenza che si sarebbe potuta attribuire alle due parole. È da ritenersi che al momento della predisposizione dei relativi decreti, il redattore ricorse indistintamente all'una o talora all'altra locuzione; pertanto, si ritiene preferibile operare una equiparazione funzionale e linguistica.

<sup>28</sup> Nei successivi tre gov. Cairoli mutò il ministro delle Finanze (dapprima il Grimaldi, poi il Magliani), ma rimase l'interim sul Tesoro, come pure – sempre con il Magliani – nei vari governi Depretis dall'81 all'87. Non è il caso di soffermarsi sul fatto, per cui nelle prime legislature repubblicane parimenti vi fu un ricorrente ricorso ad analogo cumulo (titolarità/interimazione) con i ministri Pella, Vanoni, Tambroni e Colombo e avente ad oggetto proprio i dicasteri strettamente economico-finanziari.

<sup>29</sup> Per un singolare destino nel successivo gov. Crispi, alle dimissioni del Seismit-Doda assunse l'*interim* delle Finanze proprio il titolare del Tesoro, Giolitti, ma fu un evento casuale, non connotato dalla sistematicità del decennio precedente.

<sup>30</sup> Nel giugno 1903 fu costretto ad assumere interinalmente gli Interni, che detenne sino alla fine del suo governo; nel 1901 (da aprile ad agosto) aveva detenuto l'Agricoltura e nel 1902 (da metà febbraio a fine marzo) pure i Lavori pubblici. Costante sarebbe stato – nella dottrina statutaria (Arangio Ruiz) e poi repubblicana (Paladin, per tutti) – l'invito a frenare il ricorso all'*interim*, ma è evidente che la politica segue logiche sue, che non sempre la scienza giuridica può intercettare. Come a dire che... è la vita a decidere!

al momento del fine-vita del governo si trovò a svolgere funzioni interinali di quello stesso dicastero... giacché era nel frattempo passato alla titolarità degli Esteri e chi lo aveva sostituito alla Marina (Bettolo) aveva rinunciato pochi mesi prima della fine del governo.

Con il nuovo secolo rivisse l'ipotesi dell'*interim* della presidenza del Consiglio a ministro: Giolitti si era dimesso nel 1905 e dopo la rinuncia del Fortis a formare un nuovo governo, l'*interim* della presidenza fu affidato al ministro degli Esteri, Tittoni che (come già nella vicenda Chiodo del '49) assunse contestualmente anche l'*interim* di un altro ministero, gli Interni<sup>31</sup>. Ma quest'episodio è diverso dall'altro simile del '49, perché in questo secondo frangente virtualmente era tutta la compagine ministeriale a trovarsi in stato... interinale: con r. decreto 16 marzo 1905 furono confermati tutti i ministri (i sottosegretari) e gli *interim* al Tittoni, affinché la compagine si presentasse alla Camera. Andò sotto nella prima votazione e si formò un nuovo governo presieduto dal Fortis. Pure il Giolitti non abusò dell'istituto, ma l'espandibilità di esso non venne mai meno: con il gov. Orlando il titolare della Guerra (Zupelli), pur ministro solo per 10 mesi (dal marzo 1918 al gennaio 1919), fece in tempo a cumulare contestualmente 2 *interim* (alle Armi e munizioni e alle Pensioni di guerra).

In sintesi, può rilevarsi che fra il 1850 e il nuovo secolo si introdusse progressivamente una disciplina scritta circa l'ordinamento del Consiglio dei ministri (e dei suoi organi), ma non si affrontò l'istituto dell'*interim*. Il primo regolamento che disciplinò le attribuzioni «dei vari Dipartimenti ministeriali» (21 dicembre '50, n. 1122), come pure i primi decreti che disciplinarono gli ambiti operativi del Consiglio dei ministri (27 marzo '67, n. 3629 e 25 agosto '76, n. 3289) non avvertirono il bisogno di affrontare l'istituto interinale; come pure la norma sui sottosegretari dell'88 (legge n. 5195 e decreto n. 5247), né il decreto Zanardelli (n. 466) del 1901. È comunque il caso liminarmente di notare che il Parlamento – pur autoattributosi sin dalla I legislatura del 1848 il potere di sfiduciare un governo (e persino un ministro<sup>32</sup>, cfr. mozione di sfiducia al Revel in ottobre a pal. Carignano) – non esercitò mai forme di controllo sul conferimento di *interim* o di sindacato sulla gestione di esso. Quasi a far nascere un malizioso (e paradossale) sospetto... ossia che la reggenza interinale potesse fuoriuscire da forme di controllo ispettivo-politico! Neppure il fascismo – che pur affrontò la tematica generale (con la legge 2263 del 1925,

<sup>31</sup> A mero titolo di curiosità si accenna ad un'ipotesi di *interim* del presidente del Consiglio, che aleggiò all'indomani dell'infausto 8 settembre 1943: nella memorialistica (Cernuschi 2003) si evoca il tentativo del responsabile della ritirata a Pescara, l'ambizioso Badoglio, di conferire interinalmente la titolarità della presidenza al ministro degli Interni, rimasto nella capitale... In attesa cioè di riassumere disinvoltamente quell'incarico, una volta superata la buriana degli avvenimenti!

<sup>32</sup> Il 26 ottobre '48 si votò sulla fiducia al ministro Thaon di Revel attraverso la mozione Buffa alla Camera (respinta con 79 contrari e 62 favorevoli).

che all'art. 4 affidò solo al Primo ministro la direzione stabile di più ministeri) – riuscì ad imbrigliare l'istituto dell'*interim*. È quindi sintomatico che in una cornice costituzionale-liberale non solo non si regolamentò l'istituto, ma neppure si tentò mai, con convinzione, di farlo!... Si reputò infatti bastevole assecondare l'insorgere spontaneo dell'istituto, che – all'interno di tavola di valori condivisi – si forgiò progressivamente.

## 6. L'INTERIM A SOTTOSEGRETARIO (1919/20)

Si può sintetizzare che con il termine *interim* si indica la direzione temporanea di dicastero da parte di un altro ministro. Ciò è vero, sì, ma con un paio di significative eccezioni, giacché si dette pure il caso di *interim* fra sottosegretari. L'anno 1919 coincide con la conferenza di pace a Parigi, che determinò – certo involontariamente – una pluralità di effetti sulla vita costituzionale italiana: nacque, ad esempio, la figura del vice presidente del Consiglio per non lasciare Roma priva di una figura apicale per la gestione del Consiglio dei Ministri<sup>33</sup>. Sempre quell'anno fu nominato finanche un sottosegretario non parlamentare (lo Sforza agli Esteri nel governo Nitti)<sup>34</sup>: ciò avvenne in forza del fatto che si reputava necessaria la sua presenza alla conferenza di pace, ma non nella veste di diplomatico (cioè di amministrativo), bensì investito di un formale incarico governativo (cioè politico)<sup>35</sup>. Altresì si configurò il primo caso di *interim* fra sottosegretari.

Questo primo caso di *interim* merita di essere analizzato. La legge istitutiva dei sottosegretari (n. 5195 del 1888) prevedeva che ad ogni ministero corrispondesse, oltre che un ministro, anche un sottosegretario («ciascun ministero avrà un sottosegretario», così la prima parte dell'art. 2). Sin dai primi anni la disposizione fu levigata dalla prassi: infatti, nel '90 vari ministeri restarono privi di sottosegretari (ad es. Interni e Tesoro con il III gov. Crispi che durò dal febbraio 1889 al febbraio 1891), mentre altri conobbero l'esperienza di due sottosegretari presso il medesimo ministero (nel '93 con il

<sup>33</sup> Presidente era l'Orlando, ma dovendosi egli recare a Parigi, con r. decreto n. 38 del 18 gennaio 1919 il ministro senza portafoglio Villa fu insignito dell'incarico di vice presidente (e gli fu contestualmente conferito l'*interim* agli Interni, cfr. *Gazzetta ufficiale* del 28 gennaio 1919, n. 23, p. 1).

<sup>34</sup> La legge n. 5195/1888 istitutiva dei sottosegretari prevedeva all'art. 2 che «ciascun ministero avrà un sottosegretario». Ebbene, tale disposizione fu aggirata, *pardon* modificata dalla prassi sin dal '90 dallo stesso Crispi che pur era presidente del Consiglio al momento del varo della legge: i ministeri degli Interni e del Tesoro rimasero a lungo quell'anno privi di titolari. E pochissimi anni dopo si assisté pure al fenomeno inverso (in forza della prassi, quindi) della plurima titolarità dell'incarico di sottosegretario (con il I Giolitti nel maggio '93, il Gianturco e il Nocito alla Giustizia; con il penultimo Crispi nel giugno '94 agli Esteri l'Antonelli e l'Adamoli e alle Finanze il Salandra e Bertolini).

<sup>35</sup> Non fu il primo caso di sottosegretario non parlamentare in senso stretto: era divenuta fattispecie ricorrente dal gov. Giolitti (1903, con lo Spingardi) e negli anni successivi, ma sempre alla Guerra o alla Marina (Miceli 1902; Pagliano 1912). Lo Sforza fu quindi il primo caso di sottosegretario «politico».

I gov. Giolitti: il Gianturco ed il Nocito erano contestualmente stati nominati alla Giustizia, e con l'ultimo gov. Crispi agli Esteri l'Antonelli e l'Adamoli, alle Finanze il Salandra e il Bertolini). Non fu però disattesa sino al nuovo secolo la tacita convenzione, scaturente dalla seconda parte dell'art. 2, in forza della quale il sottosegretario doveva essere parlamentare<sup>36</sup>. Lo Sforza era stato nominato «al volo» il 24 giugno<sup>37</sup> e fu subito operativo a Parigi. Già il 28 fu disposto il conferimento dell'*interim*, pur non così denominato, in capo ad un altro sottosegretario (quello alle Colonie, il Theodoli): «sino a che durerà l'assenza dal Regno del Sottosegretario di Stato per gli affari esteri, Nobile Carlo dei Conti Sforza, le funzioni relative a tale carica saranno esercitate dall'On. March. Alberto Theodoli, Deputato al Parlamento, Sottosegretario di Stato per le Colonie» (così recitava il decreto luogotenenziale del 28 giugno)<sup>38</sup>. Se non fosse stato per la posizione costituzionale dei soggetti *a quo* e *ad quem* (sottosegretari invece che ministri), si sarebbe trattato di una «ordinaria» interposizione soggettiva, come già nella primavera '48 con il ministro della Guerra (cfr. § 2) e in numerose altre occasioni successive nei decenni (cfr. § 5). È il caso di notare che per lo Sforza, neo-sottosegretario, si provvide quanto prima a coprire il *vulnus* dello *status* di non-parlamentare: poche settimane dopo, il 3 agosto, fu disposta la sua nomina a senatore del Regno.

Quel gov. Nitti (formatosi nel giugno '19) gestì anche la chiusura della «lunga» XXIV legislatura, iniziata nel novembre '13: le elezioni per la XXV si tennero nel novembre '19 e scaturì una maggioranza che permise al Nitti di rimanere al potere sino al maggio '20. Tale continuità – per cui la stessa compagine ministeriale, se confermata dalle urne, gestiva il passaggio da una legislatura all'altra – era risalente: avvenne così con il gov. Gioberti (fra la I e

<sup>36</sup> Così recitava: il sottosegretario «potrà sostenere la discussione [...] nel ramo del Parlamento a cui appartiene (si dava cioè per implicito lo *status* di parlamentare), o quale commissario regio in quello di cui non fa parte». Del resto, la figura era nata proprio per «coprire» la non presenza del ministro presso il ramo del Parlamento nel quale non fosse stato presente.

<sup>37</sup> Dovette essere una nomina disposta veramente all'ultimo momento, giacché nelle carte originali dell'epoca (in Archivio centrale dello Stato, «Fondo Presidenza del Consiglio dei Ministri», anno 1919, fasc. n. 1/4) si rinviene una minuta intestata alla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla quale era dattiloscritto il nominativo agli Esteri del marchese Salvago Raggi; tale nominativo risulta cancellato e sostituito frettolosamente, sempre a mano, con quello del dottor Carlo Sforza (mentre il diretto interessato si era sempre avvalso non del titolo accademico bensì di quello nobiliare «dei conti Sforza»).

<sup>38</sup> Cfr. *Gazzetta ufficiale* del 30 giugno 1919, n. 154; il testo originale è conservato nell'Archivio centrale dello Stato, «Fondo Presidenza del Consiglio dei Ministri», anno 1919, fasc. 1/4, prot. n. 702: da esso emerge che il decreto era stato controfirmato (oltre che dal presidente del Consiglio, anche) dai ministri competenti, cioè Esteri e Colonie. È curioso notare che nel medesimo fasc. conservato presso l'Archivio centrale si rinviene copia di decreto luogotenenziale dell'indomani, 29 giugno, firmato dal luogotenente e dal presidente Nitti, che attribuiva allo Sforza lo *status* di commissario regio per sostenere le discussioni in entrambe le Camere: ciò sarebbe stato logico (ed innovativo), se non si fosse disposto il giorno precedente, cioè il 28 giugno, l'*interim* al sottosegretariato per le Colonie. Ma la contraddizione è tanto evidente che denota uno stato di confusione in occasione del cambio di governo durante la delicata Conferenza di Parigi.

la II legislatura) e successivamente, senza contestazioni. Eppure, nel frangente *de quo* si verificò una singolarità: un componente del governo non era stato rieletto; si trattava (casualmente) del sott. Theodoli. La mancata rielezione a deputato di costui determinava un *vulnus* alla citata convenzione, sorta intorno alla citata legge del 1888, istitutiva dei sottosegretari. Ebbene, lo si sarebbe potuto nominare senatore, ma non avvenne; altresì si sarebbe potuto introdurre la prassi di un sottosegretario non parlamentare, facendosi forti proprio del precedente di giugno '19. Del resto, quello stesso art. 2 della legge del 1888 ammetteva la presenza di sottosegretario anche nella Camera della quale non fosse componente: sarebbe stato agevole conferire lo *status* di commissario regio al Theodoli per entrambe le Camere (cfr. nota 39). Ma prevalse la tesi di conferire un *interim*: cioè, invece di ricorrere alla prassi, innovandola, si preferì ricorrere all'*interim*; in altre parole, alla prassi (fonte derivata) si antepose la *spontaneità* (fonte autonoma del diritto).

Il Theodoli rassegnò le dimissioni da sottosegretario, all'indomani dell'esito elettorale<sup>39</sup>, argomentate proprio con la mancata rielezione a deputato; non si provvide alla nomina di un sostituto e – a conferma dell'intrinseca, incompressibile versatilità dell'istituto – si assisté all'ipotesi simmetricamente opposta a quella dell'anno precedente: l'*interim* delle Colonie fu attribuito il 4 gennaio<sup>40</sup> allo Sforza, che, rientrato nel frattempo da Parigi, svolgeva le funzioni di sottosegretario agli Esteri. Riviveva comunque il criterio per cui il conferimento era in favore di «pari grado»: da ministro a ministro, da sottosegretario a sottosegretario. Questo secondo *interim* differì però dal precedente, perché mentre nel '19 il titolare esisteva (interposizione soggettiva), nella vicenda del '20 il titolare non esisteva (interposizione oggettiva). Questo secondo *interim* durò 2 mesi e mezzo: il 15 marzo, infatti, fu nominato nell'incarico alle Colonie il Paratore.

## 7. L'ASSENZA DI NORME DI PRODUZIONE: LA SPONTANEITÀ COME FONTE AUTONOMA

Nel contesto della costituzione repubblicana si tentò ottimisticamente di disciplinare l'istituto – sin dal primo ddl De Gasperi<sup>41</sup> del 1952 alla celebre

<sup>39</sup> Presso l'Archivio centrale dello Stato, «Fondo Presidenza del Consiglio dei Ministri», anno 1919, fasc. 1/4 si rinviene una lettera manoscritta del Theodoli (datata 19 novembre 1919, su carta intestata del ministero) al presidente Nitti: «apprendo soltanto ora il responso delle urne per il Collegio di Perugia e non essendo il mio nome fra coloro che risultarono eletti, ritengo doveroso rassegnare all'E.V.le dimissioni [...]».

<sup>40</sup> *Gazzetta ufficiale* del 7 gennaio, n. 4.

<sup>41</sup> Quel testo, pur licenziato dalla comm. Affari costituzionali della Camera, non giunse all'esame dell'Aula plenaria; fu ripresentato, poi, nel '56 e nel '58, e vanamente, dai presidenti Segni e Fanfani. Quanto proposto a suo tempo fu in larga parte trasfuso nella legge dell'88 (che innovò quel primigenio testo degli anni '50 solo con la previsione della pubblicazione in *Gazzetta ufficiale* del relativo decreto interinale). L'intervento della legge n. 400 (art. 9, co. 4) si limitò a registrare una situazione di fatto – Gambino 1988 –, radicata da oltre un secolo e mezzo; forse, limitando il conferimento di tale

legge 400 del 1988 (e relativo regolamento interno del novembre 1993) –, ma hanno prevalso la forza delle cose e l'impossibilità di regolamentare pervasivamente qualcosa che è sommamente soggetto all'imprevedibilità e irripetibilità del momento politico. In taluni autori sembra emergere il timore che l'assenza di disciplina scritta possa esporre ad abusi: viene da affermare spontaneamente (se così ci si può esprimere...) che pur in presenza (ipotetica) di una disciplina esaustiva sarebbe agevole eluderla. Si tenga però conto che con le attività apicali dell'ordinamento si vola nell'empireo del diritto costituzionale e a quelle altezze non è facile sindacare le condotte, come nel caso, ad es., del termine di 30 giorni attribuito al Parlamento per l'elezione di un giudice costituzionale, termine, questo, non di rado rimasto notoriamente disatteso e... non sanzionabile. Similare e parimenti spontaneo è il pur diverso istituto della delegazione temporanea della firma ad altro ministro<sup>42</sup>, che differisce dall'*interim* perché nella delegazione della firma non aveva luogo alcuna interposizione: il delegato firmava in nome e per conto del titolare che rimaneva tale.

Mentre l'ipotesi della delega a firmare è scomparsa rapidamente (ed è oggi improponibile), l'*interim* si staglia con scottante attualità nell'odierna vita costituzionale: a fronte della prolificità delle fattispecie e dell'intenso ricorso ad esso la dottrina costituzionalistica riserva un interesse «carsico» e come tale ricorrente, sul tema<sup>43</sup> (dalle riflessioni in Tesauro 1962 e Carlassare 1976, in Mortati 1991 e in tempi recenti Camerlengo 2003). A fronte di un prorompere del «fatto normativo» vi è chi sembra riscontrare come negativa l'assenza di una disciplina di dettaglio (c.d. razionalizzazione in funzione della certezza), quasi dimenticando la lezione di Bruno Leoni, che si è lungamente interrogato sull'asserita razionalità dell'azione legislativa. Verrebbe da rilevare, al contrario, che proprio la asserita «“lacuna” riscontrata nella Carta fondamentale» esalta la insopprimibile natura dinamica del tessuto costituzionale e della Vita che al suo interno (per fortuna!) si svolge. Ma ai fini squisitamente storici quel che rileva è l'assenza di previsioni normative, quindi la germinazione *spontanea* dell'istituto, che tale era, perché accettata dai soggetti istituzionali e mai da loro revocata in dubbio, favorita dalla condivisione del nucleo di partenza (la temporaneità dell'interferenza) e dall'esistenza di una

interposizione soggettiva ad una sola fattispecie, escludendo cioè ipotesi di cumuli di *interim* in capo al medesimo soggetto. Per la natura ricognitiva della norma si esprime anche Camerlengo 2003.

<sup>42</sup> Come nel caso del r. decreto 25 luglio 1899, che delegava il ministro della Giustizia alla firma per conto del ministro degli Interni, durante l'assenza dalla capitale di costui (sul punto Racioppi-Brunelli 1909), e del r. decreto del 28 giugno 1919, che delegava al presidente del Consiglio, Nitti, la firma degli atti emanati dal Ministero degli Esteri durante l'assenza del titolare Tittoni (il testo del decreto si rinviene in Archivio centrale dello Stato, «Fondo Presidenza del Consiglio dei Ministri», anno 1919, fasc. n. 1/4, prot. n. 703).

<sup>43</sup> Minore sembra l'interesse in epoca fascista, a prescindere da Romano 1931 e Chimienti 1934.

tavola di valori comuni, senza la quale ogni dialettica costituzionale rimane altrimenti chimerica. Quanto or ora ricostruito conferma forse l'assunto per cui è anche la Vita a creare il diritto e non tanto e non sempre il contrario...

## BIBLIOGRAFIA

- Bartolotta F. (1962) (a cura di), *Governi d'Italia: 1848/1961*, Roma, Officine Grafiche Meridionali.
- Brunelli I., Racioppi F. (1909), *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese.
- Camerlengo Q. (2002), *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè.
- Camerlengo Q. (2003), *Sulla reggenza ad interim dei ministeri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, pp. 2453-2486.
- Carlassare L. (1976), *ad vocem «Ministeri»* in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, pp. 467-490.
- Caruso Inghilleri D. (1909), *La funzione amministrativa indiretta*, Milano, Società Editrice Libreria.
- Chimienti P. (1934), *Manuale di diritto costituzionale fascista*, 2<sup>a</sup> ed. riv., Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese.
- Cernuschi E. (2003), *La vittoria in prestito*, in *Rivista marittima*, supplemento al n. 5.
- Ferrari Zumbini R. (2008), *Tra idealità e ideologia*, Torino, Giappichelli.
- Ferrari Zumbini R. (2011), *Nascita ed evoluzione dello Stato unitario*, in *Le carte e la storia*, n. 1, pp. 13-22.
- Gambino S. (1988), *La «razionalizzazione» del potere esecutivo in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, pp. 525-562.
- Miceli V. (1902), *La posizione costituzionale dei sottosegretari di Stato*, in *Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana*, n. 1, pp. 421-460, 523-546.
- Mortati C. (1991), *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 10<sup>a</sup> ed. riel. agg. a cura di F. Modugno, A. Baldassarre e C. Mezzanotte, Padova, CEDAM.
- Nada N. (1980), *Storia del Regno di Carlo Alberto (dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale)*, Torino, Istituto per la Storia del risorgimento italiano.
- Pagliano E. (1912), *I sottosegretari di Stato non membri del Parlamento innanzi alle Camere*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 4, pp. 98-109.
- Passamonti E. (1920), *Lettere inedite di Carlo Alberto a Cesare Balbo durante la campagna del 1848*, in *Miscellanea di studi storici in onore di Giovanni Sforza*, Lucca, Ed. Tip. Baroni.
- Romano A.A. (1971), *ad vocem «Supplenza (diritto costituzionale)»*, in *Novissimo Digesto*, XVIII, Torino, Unione Tipografica Editrice Torinese, pp. 955-962.
- Romano S. (1931), *Corso di diritto costituzionale*, 3<sup>a</sup> ed. riv. agg., Padova, CEDAM.
- Tesauro A. (1962), *ad vocem «Interim»*, in *Novissimo Digesto*, VIII, 1962, pp. 880-887.

