

System parlamentarno-gabinetowy w Królestwie Sardynii

1. Uwagi wprowadzające

Badania nad ustrojem parlamentarno-gabinetowym uznać wypada za celowe choćby z uwagi na to, jak powszechna jest dzisiaj ta forma organizacji państwa. Warto wiedzieć, jaka była geneza instytucji *votum* nieufności, która należy do fundamentalnych zasad ustrojowych III Rzeczypospolitej. Korzeni polskiego parlamentaryzmu poszukujemy zazwyczaj w rozwiązaniach przyjętych w Wielkiej Brytanii i III Republice, zapominamy jednak, że na drodze do parlamentaryzmu Piemontczykom udało się wyprzedzić Francuzów o ponad ćwierć wieku.

Królestwo Sardynii powstało w 1720 r. gdy sabaudzki książę Wiktor Amadeusz II, wymieniwszy Sycylię na Sycylię, przyjął koronę nowej monarchii. W XVIII wieku była ona scentralizowanym państwem z absolutną władzą królewską, znajdującym się nieco na uboczu życia politycznego i gospodarczego Italii. Po wojnach napoleońskich i kongresie wiedeńskim dynastia sabaudzka odzyskała tron, na którym zasiadł Wiktor Emanuel I. Jego powrót na tron oznaczał zwycięstwo reakcji i powrót do absolutyzmu. Od 1831 r. panował należący do bocznej linii dynastii sabaudzkiej Karol Albert, który – choć początkowo daleki od liberalizmu – podjął w państwie ostrożne reformy¹.

Gdy na początku 1848 r. rozpoczęła się włoska Wiosna Ludów, znana jako *Risorgimento*, kolejni absolutni władcy zmuszeni byli do nadania konstytucji – poczynając od ustawy zasadniczej Królestwa Obojga Sycylii z 11 lutego 1848 r. i Statutu Wielkiego Księstwa Toskanii z 15 lutego 1848 r.² Niepokoje rozpoczęły się również w Piemontcie i już 8 lutego 1848 r. Karol Albert zapowiedział wydanie konstytucji. Obietnicy dotrzymał i 4 marca ogłosił Statut Fundamentalny - *Statuto Fondamentale della Monarchia di Savoia*, wzorowany na francuskich konstytucjach z 1814 i 1830 r. Oktrojowany Statut był aktem suwerenności monarchy, jego przepisy znajdowały oparcie jedynie w woli władcy³.

Prowadzona w latach 1848-49 wojna z Austrią zakończyła się klęską Królestwa Sardynii. Karol Albert zmuszony był do abdykacji, a na tronie zasiadł Wiktor Emanuel II (1849-1878). Mimo nacisków ze strony Austrii nowy piemoncki władca nie odwołał konstytucji, dzięki czemu sabaudzka monarchia okazała się być jedynym państwem włoskim, które po klęsce *Risorgimento* uniknęło powrotu do absolutyzmu. Odtąd właśnie z Królestwem Sardynii demokraci wiązali nadzieje na zjednoczenie kraju⁴.

2. Odpowiedzialność egzekutywy w przepisach Statutu Alberyńskiego

W preambule Statutu Królestwa Sardynii zadeklarowano, że jest to *ustawa fundamentalna, stała i nieodwołalna*, miał to być akt wieczny, którego następcy Karola Alberta odwołać ani zmienić nie mogli⁵. We włoskim piśmiennictwie wskazywano jednak, że Statut był konstytucją giętką, a

¹ J. A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 328-330, 393-394, 400-402, 426-427; *Sardynii, Królestwo*, [w:] *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 5, Warszawa 1996, s. 747.

² G. Libertini, G. Paladino, *Storia della Sicilia dai tempi più antichi ai nostri giorni*, Catania 1933, s. 673-678; J. A. Gierowski, *op. cit.*, s. 430; M. Rakowski, *Toskańskie prawo wyborcze w latach Risorgimento*, [w:] J. Przygodzki i M. Ptak [red.], *Spoleczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, Wrocław 2010, s. 461-463.

³ G. Arcoleo, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli 1907, s. 239; I. Tambaro, *Il diritto costituzionale italiano*, Milano 1909, s. 244; J. A. Gierowski, *op. cit.*, s. 430.

⁴ J. A. Gierowski, *op. cit.*, s. 440-441, 445.

⁵ G. Arcoleo, *op. cit.*, s. 239-241; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, s. Bari-Roma 1974, s. 35, 88.

Ghisalberti prezentował pogląd, że mógł on być zmieniany zwykłymi ustawami⁶. Errico Presutti określał Statut mianem *costituzione evolutiva* i wskazywał, że choć nie określono sposobu jego zmiany, to organy sprawujące władzę ustawodawczą wprowadzały modyfikacje do systemu ustrojowego. Polegały one na nowej interpretacji konstytucji, a przyjmowaniu nowej wykładni i ewolucyjnym zmianom sprzyjała dość duża elastyczność jej przepisów⁷. W praktyce nie pojawiało się pytanie, czy król mógłby statut cofnąć i nadać nowy⁸.

Zgodnie z przepisami Statutu Alberyńskiego władzę prawodawczą sprawował król z dwuizbowym parlamentem, na który składały się: Izba Deputowanych i Senat (art. 3). W Senacie zasiadać miały osoby powołane przez władzę spośród obywateli należących do jednej z kategorii wyliczonych w art. 33. Ustawa zasadnicza gwarantowała, że izba niższa pochodzić będzie z wyborów przeprowadzonych w kolegiach wyborczych zgodnie z właściwą ustawą (art. 39).

Organizacja władzy wykonawczej została opisana w sposób, który w przyszłości mógł rodzić istotne wątpliwości interpretacyjne. Zgodnie z art. 5 wyłącznie do króla (*al Re solo*) miała należeć władza wykonawcza. Władca został określony jako *Capo Supremo dello Stato* i formalnie przyznano mu szerokie uprawnienia. Panujący miał być szefem wszelkiej administracji; ministerium miało być *organem woli królewskiej* (art. 65-67), a w art. 6 określono monarszą władzę nominowania⁹. Sardyński król z bożej łaski i z woli narodu miał łączyć w swej osobie element religijny z legitymacją demokratyczną¹⁰.

Osoba monarchy była święta i nietykalna (*sacro ed inviolabile* – art. 1 ust. 4). Z zasadą nieodpowiedzialności króla wiązał się obowiązek kontrasygnaty jego aktów, które nie miały mocy bez podpisu ministra (art. 67 zd. 2).

Zasady powoływania ministrów i ich politycznej odpowiedzialności określono w art. 65 Statutu: *Il Re nomina e revoca i suoi ministri (Król powołuje i odwołuje swoich ministrów)*. Bez wątpienia z żadnego z przepisów konstytucji nie wynikała polityczna odpowiedzialność ministrów przed izbami, a zdaniem Filippo Donatiego odpowiedzialność taka była wręcz wykluczona¹¹. Podobnie jak we francuskich kartach z 1814 r. i 1830 r. w Statucie posłużono się ogólnym sformułowaniem, że *ministrowie są odpowiedzialni*. Czytamy o tym w art. 67 zd. 1, w którym nie doprecyzowano, o jaki rodzaj odpowiedzialności chodziło, ani nawet nie wskazywano podmiotu właściwego do jej urzeczywistnienia¹². Bez wątpienia w przywołanym przepisie chodziło jedynie o odpowiedzialność prawną. Zasadą prawnej odpowiedzialności ministrów została przez ustrojodawcę powiązana z wymogiem kontrasygnaty, gdyż obie instytucje prawne zostały opisane w jednym artykule¹³.

Warto zauważyć, że statutowa regulacja organizacji i działania rządu była skromna - w rozdziale *Dei Ministri* znalazły się zaledwie trzy krótkie artykuły, przede wszystkim te przywołane wyżej. Z przepisów Statutu nie wynikało ani istnienie rady ministrów (gabinetu), ani tym bardziej jej przewodniczącego – w piemonckiej konstytucji ministrowie jawią się jako organy administracyjne na wyłącznej służbie władcy¹⁴.

W piemonckiej konstytucji odnajdujemy regulację prawnej odpowiedzialności ministrów, wzorowaną na rozwiązaniach przyjętych we Francji. Na podstawie art. 47 kierowane do Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości oskarżenie przeciw królewskim ministrom wnieść mogła

⁶ C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 35, 88.

⁷ E. Presutti, *Diritto costituzionale*, Napoli 1915, s. 291; zob. też G. Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare. Studi storici e sociali*. Milano 1925, s. 155.

⁸ G. Mosca, *Teorica...*, s. 156.

⁹ *Ibidem*, s. 157; C; Ghisalberti, *op. cit.*, s. 36-37.

¹⁰ G. Mosca, *Teorica...*, s. 157.

¹¹ F. Donati, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino 1996, s. 56; zob. też C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 36-37.

¹² F. P. Contuzzi, *Trattato di diritto costituzionale: manuale ad uso degli Studenti delle Università e degli Istituti superiori e degli aspiranti alle Carriere Amministrativa e Giudiziaria*, Torino 1895, s. 484; F. Donati, *op. cit.*, s. 56.

¹³ Zgodnie z art. 67 zd. 2 obowiązek podpis ministra miał być wymagany również dla ważności ustawy, nie sposób jednak wywodzić, że składając podpis minister przyjmował odpowiedzialność na treść aktu uchwalonego przez parlament.

¹⁴ F. Donati, *op. cit.*, s. 57.

Izba Deputowanych. Zgodnie z art. 36 Najwyższym Trybunałem (*Alta Corte di Giustizia*) stawał się Senat na podstawie królewskiego dekretu. Miał orzekać w sprawach ministrów oskarżonych przez izbę niższą oraz w innych sprawach dotyczących oskarżeń o zdradę stanu lub zamach na bezpieczeństwo państwa. W tym samym przepisie zapisano, że orzekający Senat nie jest ciałem politycznym i nie może zajmować się jakimkolwiek innymi sprawami. Nietrudno dostrzec, że regulacja odpowiedzialności konstytucyjnej była fragmentaryczna – w ustawie zasadniczej zabrakło nawet określenia przesłanek odpowiedzialności oraz kar, jakie mogły być orzeczone. Brakowało również konstytucyjnej podstawy do wydania w przyszłości ustawy, która zawierałaby przepisy regulujące te istotne kwestie.

3. Pojęcie systemu parlamentarno-gabinetowego i odpowiedzialności politycznej w piśmiennictwie włoskim

Krótko po nadaniu Statutu Alberyńskiego w Królestwie Sardynii zaczął się kształtować system parlamentarno-gabinetowy. Ten model ustrojowy bywa definiowany na wiele sposobów, ograniczymy się do przywołania prac autorów włoskich wydanych w okresie obowiązywania Statutu. Gaetano Mosca posługiwał się pojęciem ustroju parlamentarnego, który – jak pisał – występował wówczas, gdy głowa państwa (obieralna lub dziedziczna) wybiera swoich ministrów spośród przywódców większości w izbie wybieralnej¹⁵. Wskazywał też, że istotę ustroju parlamentarnego stanowi stosunek zaufania między egzekutywą a legislaturą, a w klasycznej formie ustroj ten funkcjonuje tam, gdzie występuje dwupartyjność¹⁶. Ustrój parlamentarny był również definiowany przez Presuttiego. Opisywał go jako system, w którym gabinet w mniejszym lub większym stopniu jest desygnowany przez izbę obieralną, w której kształtuje się stała większość, zaś w praktyce to rząd kieruje tą większością. W takim systemie głowa państwa jest organem odrębnym od funkcji szefa rządu i co do zasady jest nieodpowiedzialna, mianuje i odwołuje ministrów, ale muszą się oni cieszyć zaufaniem izby niższej, mogą zostać przez tę izbę usunięci, ministrowie ponoszą podwójną odpowiedzialność – prawną i polityczną (która jest odpowiedzialnością solidarną). Zdaniem Presuttiego gdy dochodzi do konfliktu między izbą a gabinetem pojawia się odpowiedzialność polityczna. Dochodzi wówczas do dymisji rządu albo do rozwiązania izby. Odpowiedzialność tego rodzaju przejawia się w wyraźnym *votum* nieufności lub odrzuceniu rządowego projektu ustawy albo też w przegłosowaniu takiej rezolucji, która ujawnia brak poparcia dla rządu¹⁷.

W książce wydanej w roku 1920 Pietro Chmineti przedstawił charakterystykę systemu parlamentarno-gabinetowego stanowiącą opis ustroju, który ukształtował się w okresie obowiązywania Statutu Alberyńskiego, a którego ewolucja rozpoczęła się w Królestwie Sardynii. Według Chimentiego ustrój ten posiada następujące cechy:

- 1.król wybiera premiera kierując się uwarunkowaniami politycznymi w Izbie Deputowanych,
- 2.król swoją nominacją zatwierdza wybór ministrów dokonany przez premiera,
- 3.ministrowie są z jednej strony szefami działów administracji publicznej, a z drugiej agentami odpowiedzialnymi za politykę partii,
- 4.rząd kieruje pracami legislacyjnymi i parlamentarnymi,
- 5.do czasu kryzysu rządowego parlament nie może odmawiać rządowi wsparcia w prowadzeniu spraw publicznych,
- 6.ministerium reprezentuje określony program partyjny i jest organem politycznym zwanym gabinetem,
- 7.gabinet nie może działać przeciw duchowi konstytucyjnego ustroju parlamentarnego,
- 8.Izba Deputowanych jest organem władzy, a większość w Izbie jedynie wynikiem konkretnej sytuacji,

¹⁵ G. Mosca, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano 1912, s. 73.

¹⁶ Idem, *Rapporto parlamento-governo nella prassi e nel modello costituzionale*, [w:] P. G. Nacci [red.], *Il rapporto tra parlamento e governo nella consuetudine e nella prassi*, CEDAM 1995, s. 41-42.

¹⁷ E. Presutti, *op. cit.*, s. 282-287.

9. jedynie król może określać naturę politycznych stosunków pomiędzy rządem a większością parlamentarną,
10. król może odprawić nawet taki rząd, który jest popierany przez większość,
11. gabinet powinien cieszyć się zaufaniem króla, kraju, Izby Deputowanych i Senatu,
12. kraj (elektorat) rozstrzyga o relacjach między większością a rządem,
13. król rozstrzyga w przypadku konfliktu między rządem a większością parlamentarną, rozwiązując Izbę lub odwołując ministrów,
14. w Izbie Deputowanych zasadą jest konflikt między większością a mniejszością,
15. Izba jest zgromadzeniem politycznym i może czynić wszystko, zaś gabinet jest organem prawnym i politycznym, który może działać jedynie w ramach określonych w konstytucji,
16. opozycja konstytucyjna przyjmuje na siebie przed królem i krajem odpowiedzialność polityczną za kryzys gabinetowy,
17. *votum* zaufania jest instytucją parlamentarną, za pomocą której Izba zatwierdza politykę rządu,
18. nieodpowiedzialność władcy jest instytucją prawną¹⁸.

Przy opisie systemu parlamentarno-gabinetowego kluczowe znaczenie ma pojęcie odpowiedzialności politycznej, przy czym zauważyć należy, że gdy idzie o pojęcie odpowiedzialności i rozróżnienie jej typów w piśmiennictwie występuje istna mozaika terminologiczna. Adeodato Bonasi – w książce z 1874 r. - odpowiedzialność polityczną nazywał *odpowiedzialnością ministerialną senso stricto*. Wskazywał, że nie jest ona uregulowana prawem i całkowicie zależy od odnoszącego się do wszelkich działań ministrów osądu ze strony panującego, parlamentu lub opinii publicznej¹⁹. Gaetano Mosca wywodził, że odpowiedzialność polityczna - ponoszona przed królem lub przed parlamentem - polegała na dymisji gabinetu, gdy kierunek polityki rządu przestał być akceptowany²⁰. Również Chimenti wskazywał, że istotą odpowiedzialności politycznej jest sankcja w postaci utraty urzędu²¹.

W pracy wydanej w 1896 r. Giovanni Vacchelli przedstawił różne klasyfikacje odpowiedzialności ministrów i wskazywał, że wyróżnianie odpowiedzialności publicznej i prawnej odbywa się według niepewnych kryteriów. Wyjaśniał, że odpowiedzialność polityczna *wynika z negatywnej oceny w sferze dyskrecjonalnej*, a gdy wiąże się z wydaniem aktu prawnego, ocena nie dotyczy legalności tego aktu, ale jego celowości, użyteczności lub strony merytorycznej. Na odpowiedzialność polityczną ministra mogą mieć wpływ okoliczności ze sfery życia prywatnego, gdyż w jego przypadku kluczowe znaczenie odgrywa stosunek zaufania, na który wpływ mają nie okoliczności obiektywne, ale subiektywne²².

Według Attilio Brunialti odpowiedzialność polityczna polega na tym, że ministrowie zdają sprawę z wykonywania swoich uprawnień przed parlamentem. Ten wybitny włoski konstytucjonalista trafnie dostrzegał, że wszystkie pozostałe rodzaje odpowiedzialności ministrów mają niewielkie znaczenie praktyczne, gdyż zawierają się one w odpowiedzialności politycznej, a nawet wówczas, gdy doszło do popełnienia przestępstwa jedyną sankcją jest zwykle pozbawienie stanowiska²³.

W dawnym piśmiennictwie włoskim odnajdujemy też koncepcje bardziej oryginalne, choć mocno wątpliwe. Carmelo Caristia odróżniał aktywność administracyjną członków gabinetu od ich działalności politycznej. Twierdził, że w zakresie pierwszej może być popełniony szczególny czyn – *reato ministeriale*, za który ponoszona jest odpowiedzialność prawna, a odpowiedzialność polityczna miałaby dotyczyć jedynie drugiego rodzaju działalności ministra²⁴. W pracy z 1915 r. Presutti wywodził, że odpowiedzialność polityczna miała być ponoszona wyłącznie przed izbą

¹⁸ P. Chimenti, *Manuale di diritto costituzionale*, t. 2, Roma 1920, s. 478-480.

¹⁹ A. Bonasi, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici secondo le leggi del Regno e la giurisprudenza*, Bologna 1874, s. 45, 48-49.

²⁰ G. Mosca, *Appunti...*, s. 84-86.

²¹ P. Chimenti, *op. cit.*, s. 481.

²² G. Vacchelli, *La responsabilità ministeriale*, Cremona 1896, s. 42-46.

²³ A. Brunialti, *Diritto amministrativo italiano e comparato nella Sciezna e nelle Istituzioni*, t. 1, Torino 1912, s. 438-439.

²⁴ C. Caristia, *Il diritto costituzionale italiano nella dottrina recentissima*, Torino 1915, s. 165.

niższą w wyniku niezgody na kierunek polityki rządu, zaś odpowiedzialność przed głową państwa nazywał nie polityczną, a dyscyplinarną²⁵.

Współcześni włoscy autorzy również definiują pojęcie odpowiedzialności politycznej. Temistocle Martines wskazuje, że opiera się ona na stosunku zaufania pomiędzy rządem a izbami, a gdy działanie rządu lub ministra jest sprzeczne z kierunkiem politycznym lub administracyjnym wyznaczonym przez parlament, wówczas zgłoszone może zostać *votum* nieufności, skutkujące prawnym obowiązkiem zgłoszenia dymisji gabinetu²⁶. Dla Carlo Ceretiego odpowiedzialność polityczna wiąże się z niezadowoleniem z aktu ministra, wyrządzeniem przez niego państwu szkody lub uchybieniami jego podwładnych; może w szczególności polegać na odpowiedzialności ministra przed premierem²⁷. Donati opisuje *odpowiedzialność polityczną instytucjonalną* stosowaną według prawem określonej procedury, zazwyczaj polegającą na usunięciu z urzędu, którą odróżnia od *odpowiedzialności politycznej rozproszonej (diffusa)* – polegającej na wykonywaniu prawa do krytyki, które przysługuje wszystkim obywatelom i wiąże się z wolnością słowa i swobodą manifestowania poglądów²⁸.

4. Narodziny zwyczaju konstytucyjnego – kształtowanie się odpowiedzialności parlamentarnej gabinetu w praktyce ustrojowej

Po ogłoszeniu Statutu Karol Albert odwołał ministrów, którzy – jak się okazało - tworzyli ostatni rząd piemonckiej monarchii absolutnej. W nowej sytuacji król sięgnął po nowych ludzi powołując gabinet pod przewodnictwem hrabiego Cesare Balbo. Władca mógł się wówczas kierować jedynie swoją oceną sytuacji, gdyż parlamentu jeszcze nie było – wybrano go 27 kwietnia, a zebrał się 8 maja 1848 r. Nie istniały też wówczas w Piemoncie zorganizowane i przygotowane do sprawowania władzy partie polityczne. Podziały przebiegały na linii Piemontczycy – Genuńczycy, zwolennicy wojny z Austrią i opowiadający się za pokojem, stopniowo stawało się możliwe odróżnienie ruchu demokratycznego od nurtu arystokratycznego²⁹.

Gdy zebrał się pierwszy piemoncki parlament okazało się, że większość deputowanych gotowa była wspierać rząd Balbo. Taki stan rzeczy nie trwał długo, a upadek pierwszego konstytucyjnego gabinetu okazał się być ważnym krokiem na włoskiej drodze do parlamentaryzmu. W lipcu 1848 r. pojawiły się istotne różnice zdań w kwestii lombardzkiej. Komisja parlamentarna kierowana przez Urbano Rattazziego przedstawiła w Izbie projekt stanowiska, które zostało przegłosowane mimo wyraźnej opozycji rządu. Poniósłszy porażkę w tak ważnej sprawie szef rządu podał się dymisji, którą król przyjął 28 lipca, a kierowanie gabinetem powierzył Gabrio Casatiemu. Skład nowego rządu wskazywał na zmianę kierunku politycznego – teki objęli m.in. Rattazzi (główny opozycyjny mówca) oraz Pareto i Ricci, którzy jako członkowie poprzedniego rządu opowiedzieli się po stronie nowej większości parlamentarnej³⁰. Zatem już kilka miesięcy po ogłoszeniu Statutu zadziałał mechanizm charakterystyczny dla systemu parlamentarnego – gdy rząd upadł w wyniku parlamentarnego głosowania, kolejny utworzyli przywódcy opozycji. Gabinet Casatiego został zdymisjonowany już po kilku tygodniach i to nie z powodu sytuacji parlamentarnej. Premier złożył rezygnację 7 sierpnia po klęsce pod Custozzą, a pozycję tego gabinetu barwnie opisał Ghislaberti – jako *lawirowanie między wiernością statutowej ortodoksji a parlamentarnymi aspiracjami*³¹.

W latach *Risorgimento* sytuacja wojenna, w której monarcha przebywał na froncie, sprzyjała

²⁵ E. Presutti, *op. cit.*, s. 287-288, 380.

²⁶ T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano 1994, s. 480.

²⁷ C. Cereti, *Diritto costituzionale italiano*, Torino 1971, s. 312-315.

²⁸ F. Donati, *op. cit.*, s. 4-5.

²⁹ L. Palma, *Volume complementare del corso di diritto costituzionale*, Firenze 1885, s. 64-67.

³⁰ L. Palma, *op. cit.*, s. 67-68. Ghislaberti podaje, że rząd Balbo upadł w wyniku głosowania w Izbie, a mimo to twierdzi, że ówczesny kryzys rządowy nie miał natury kryzysu parlamentarnego, gdyż to nie istnienie gabinetu było przedmiotem głosowania, a sam premier w większym stopniu uważał się za odpowiedzialnego przed władcą - C. Ghislaberti, *op. cit.*, s. 39-40; zob. też I. Tambaro, *op. cit.*, s. 249.

³¹ L. Palma, *op. cit.*, s. 69; C. Ghislaberti, *op. cit.*, s. 40.

umocnieniu gabinetu i nieprzewidzianemu w Statucie uniezależnieniu go od króla. Rząd zyskał nadzwyczajne uprawnienia, a pod nieobecność władcy ministrowie mieli wykonywać część prerogatyw królewskich. Zdarzało się, że dochodziło do różnicy zdań pomiędzy gabinetem a władcą, co dowodziło, że ministerium stawało się samodzielnym organem władzy państwowej. Dymisje pierwszych premierów – Casatiego, Alfieriego, Perrone nie wynikały jeszcze z mechanizmów parlamentarnych, a były to *ofiary rozdźwięku pomiędzy koroną a postępowymi elementami liberalnymi*³².

Powołując kolejny gabinet, którym kierował hrabia Cesare Alfieri di Sostengo (11 października zastąpiony przez gen. Ettore Perrone di San Martino) król kierował się nie tyle stanowiskiem deputowanych, ile usiłował stworzyć ministerium odpowiednie do trudnej sytuacji państwa w wojnie z Austrią. Powstał wówczas rząd niemający za sobą większości parlamentarnej, przeciw któremu występowała przeważająca frakcja demokratów pod wodzą Vincenzo Giobertiego. W praktyce szybko okazało się, że taki stan rzeczy utrudnia funkcjonowanie gabinetu. Premier złożył dymisję 4 grudnia 1848 r., po tym jak dzień wcześniej jego rząd przegrał głosowanie w sprawie regulaminu uniwersyteckiego. Było to w istocie głosowanie przeciw ministrowi szkolnictwa Boncomagniemu, jednak uznano je za dotyczące całego gabinetu. Z propozycją utworzenia kolejnego ministerium król zwrócił się do księdza Vincenzo Giobertiego, czyli przywódcy opozycji³³. Powstanie ministerium Giobertiego to dowód, że jeszcze przed upływem roku od nadania Statutu w Królestwie Sardynii zaczęły funkcjonować mechanizmy charakterystyczne dla systemu parlamentarno-gabinetowego. Gdy bowiem rząd upadł w wyniku parlamentarnej porażki, misję utworzenia nowego ministerium król powierzył liderowi opozycji. W gabinecie utworzonym przez Giobertiego znaleźli się inni przywódcy demokratów, w tym Ratazzi i Ricci. Ponieważ rząd nie miał za sobą wyraźnej większości parlamentarnej, premier doprowadził do rozwiązania Izby. Jego kalkulacje okazały się być zasadne – w wyniku głosowania przeprowadzonego 15 stycznia 1849 r. stronnictwo demokratów objęło większość mandatów³⁴.

Gabinet Giobertiego nie przetrwał długo, zaledwie do 21 lutego 1849 r. Mimo tak krótkiego czasu jego istnienia doszło do zmiany na fotelu ministra wojny – na początku lutego Ettore De Sonnaza zastąpił Alfonso La Marmora. Dymisja premiera nie wynikała z nastawienia monarchy do jego gabinetu, ani tym bardziej ze stanowiska parlamentarnej większości, która wciąż gotowa była wspierać Giobertiego. Premier musiał jednak odejść wobec komplikującej się sytuacji wojennej i międzynarodowej. Ponieważ większość w Izbie Deputowanych zachowali demokraci, to oni utworzyli kolejny większościowy gabinet kierowany przez gen. Agostino Chiodo, dotychczasowego ministra spraw zagranicznych³⁵.

Gdy Austriacy pod Novarą rozbili armię piemoncką abdykował Karol Albert. Na tronie zasiadł Wiktor Emanuel II, a rząd Chiodo złożył dymisję. Dramatyczne położenie kraju na arenie międzynarodowej oraz trudności wewnętrzne wymusiły, by nowy król w szerszym zakresie korzystał z monarszych prerogatyw i w większym stopniu decydował o składzie rządu. Złożoność sytuacji politycznej polegała na tym, że większość w Izbie posiadali radykalni demokraci, gotowi kontynuować walkę z Austrią i nie do końca świadomi, że wojna została już przegrana, a próby dalszego jej prowadzenia mogły jedynie powiększyć rozmiary katastrofy. Wiktor Emanuel kierował się racją stanu i nie zamierzał oddać rządów radykałom. Za radą ojca przewodnictwo w radzie ministrów powierzył Carlo Gabriele De Launay'owi, a w składzie gabinetu znalazł się też Gioberti jako minister bez teki. Rząd utworzono zgodnie z brzmieniem art. 65 Statutu, który przy powoływaniu ministrów nie nakładał na króla obowiązku uwzględniania stanowiska legislatywy. De Launay wkrótce podał się do dymisji, gdyż w łonie gabinetu pojawiły się podziały, a sam premier znalazł się w mniejszości. Kolejny pozaparlamentarny rząd 7 maja 1849 r. utworzył

³² C. Ghisalberty, *op. cit.*, s. 40-41.

³³ L. Palma, *op. cit.*, s. 69-70; G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno di Italia (1848-1898)*, Firenze 1898, s. 28.

³⁴ L. Palma, *op. cit.*, s. 70; G. Arangio-Ruiz, *op. cit.*, s. 29; C. Ghisalberty, *op. cit.*, s. 41.

³⁵ L. Palma, *op. cit.*, s. 71; G. Arangio-Ruiz, *op. cit.*, s. 29; C. Ghisalberty, *op. cit.*, s. 41.

Massimo d'Azeglio³⁶.

Jeszcze na wniosek De Launay król rozwiązał Izbę, ale wybory z 15 lipca 1849 r. nie przyniosły zmiany sytuacji – większość utrzymała frakcja prowjoenna. Najistotniejszy spór pomiędzy rządem a Izbą istniał na tle ratyfikacji traktatu pokojowego z Austrią. Przegłosowanie wbrew stanowisku rządu odroczenia dyskusji nad traktatem (przy 72 głosach za, 66 przeciw) oznaczało wyraźne *votum* nieufności. Gdyby przyniosło ono upadek gabinetu d'Azeglio, to kolejny rząd powinien być utworzony przez króla z prowjoennej większości. Władcy pozostało więc po raz kolejny odwołać się do woli narodu, przy czym Wiktor Emanuel nie tylko rozwiązał Izbę Deputowanych, ale zdecydował się również na bezpośrednią ingerencję w kampanię wyborczą. Do poddanych skierował tzw. proklamację z Moncalieri (20 listopada 1849 r.), w której apelował o wybór osób gotowych zaakceptować warunki pokoju z Austrią. Król działał wówczas za radą i kontrasygnatą premiera, który działania władcy – jak ujął to Luigi Palma – pokrywał swoją odpowiedzialnością. Politycy umiarkowani wspierali wówczas króla, ale demokratów oburzała ingerencja władcy w wolność wyborów (jeden z przywódców opozycji – Angelo Brofferio stwierdził, że *król zszedł z tronu, by agitować na swoją rzecz przy urnie wyborczej*)³⁷. Chimenti wskazywał, że odwołanie do opinii publicznej miało wówczas przynieść rozwiązanie konfliktu między rządem a Izbą³⁸. Jeszcze przed wyborami ujawniała się siła parlamentu, który odmawiał uchwalenia budżetu i zatwierdzania aktów tymczasowych wydawanych przez rząd, oczywistym więc stało się, że przetrwać może jedynie taki gabinet, który jest w stanie współdziałać z legislatywą³⁹.

Ingerencja monarchy okazała się skuteczna, a w wyniku wyborów przeprowadzonych 9-10 grudnia 1849 r. większość mandatów objęli umiarkowani i możliwe było ratyfikowanie traktatu pokojowego. Tym samym d'Azeglio zyskał parlamentarne zaplecze, które – przy poparciu władcy – pozwoliło mu trwać na fotelu premiera do maja 1852 r. i realizować program reform ustrojowych – ku państwu liberalnemu i świeckiemu (to w tym okresie – przy wsparciu izb - został zerwany *sojusz tronu z ołtarzem*). Kłopoty szefa rządu rozpoczęły się, gdy obejmując resort rolnictwa, handlu i żeglugi w październiku 1850 r. wszedł do rządu człowiek o niezwykle silnej osobowości, jakim był Camillo Benso di Cavour. Konflikt pomiędzy dwoma politykami doprowadził ostatecznie do upadku rządu. Gabinet d'Azeglio cieszył się poparciem *Destry*, której prawe skrzydło nie było gotowe akceptować postępowej polityki ministra Cavoura. Ten ostatni porozumiał się jednak z kierowaną przez Rattazziego *Centro Sinistra*, a uczynił to bez udziału premiera. Do ugody (określanej jako *connubio* - małżeństwo) doszło podczas parlamentarnych prac nad prawem prasowym – Cavour w imieniu rządu zaakceptował stanowisko umiarkowanej opozycji i uzyskał jej wsparcie⁴⁰.

D'Azeglio podał się do dymisji 15 maja 1852 r. po tym, jak popierany przezeń kandydat na przewodniczącego Izby Deputowanych przegrał z Rattazzim wspieranym przez Cavoura (Carlo Boncompagni uzyskał 52 głosy, a Rattazzi 74). Król nie przyjął rezygnacji premiera, przeciwnie – do złożenia dymisji zmusił twórcę parlamentarnej intrygi, czyli Cavoura. Ponowną dymisję d'Azeglio złożył już w październiku 1852 r. i to bez wyraźnego okazania braku zaufania przez Izbę Deputowanych. Forsowany przez gabinet projekt ustawy o małżeństwie cywilnym co prawda przeszedł w izbie niższej, ale napotkał opór w Senacie. Co więcej – Wiktor Emanuel zadeklarował, że odmówi zatwierdzenia takiej ustawy, a premier był świadom, że nie stoi za nim zwarta większość parlamentarna. Upadek gabinetu nie wynikał w tym przypadku z wyraźnego *votum* nieufności, więc Ghisalberti opisywał go jako kryzys pozaparlamentarny. Z drugiej strony uznać należy, że pośrednią przyczyną dymisji był brak dostatecznie silnego zaplecza parlamentarnego,

³⁶ L. Palma, *op. cit.*, s. 71-73; C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 50.

³⁷ L. Palma, *op. cit.*, s. 74-76; G. Arangio-Ruiz, *op. cit.*, s. 52-53; A. Ostrowski, *Hrabia Kamil Cavour*, Warszawa 1972, s. 120-121; C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 60-61.

³⁸ P. Chimenti, *op. cit.*, s. 466.

³⁹ C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 63.

⁴⁰ L. Palma, *op. cit.*, s. 77-79; A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 121, 142; C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 64-66.

którego wsparcie było konieczne, gdy doszło do konfliktu z monarchą⁴¹.

Kolejnym premierem został ten, który miał za sobą większość deputowanych – hrabia Camillo Benso di Cavour. W utworzonym 4 listopada 1852 r. gabinecie zachował większość ministrów z poprzedniego rządu. Jego polityczne zaplecze stanowiło umiarkowane centrum, złożone z większości deputowanych należących dotąd zarówno do *Destry*, jak i *Sinistry*; trwały więc *connubio* wypracowane kilka miesięcy wcześniej⁴².

W końcu 1854 r. gabinet Cavoura przedstawił w Izbie Deputowanych projekt ustawy dotyczący zniesienia nieużytecznych społecznie korporacji religijnych. Gdy wystąpiły trudności z uzyskaniem poparcia Senatu, a przede wszystkim gdy sprzeciw zgłosił monarcha, 27 kwietnia 1855 r. premier zgłosił dymisję rządu. W Senacie wyjaśniał, że lepiej, by pertraktacje z episkopatem prowadził inny – bardziej umiarkowany gabinet. Wiktor Emanuel bezskutecznie usiłował utworzyć gabinet, którym kierować miał gen. Giacomo Durando. Sytuacja parlamentarna, zdecydowane stanowisko opinii publicznej (ale również francuskiej dyplomacji) zmusiły władcę do tego, by już 3 maja przewodzenie gabinetem znów powierzyć Cavourowi. Sukces premiera był tym większy, że kontrowersyjną ustawę dotyczącą zakonów udało się przeprowadzić również w Senacie⁴³.

Do kolejnego kryzysu rządowego doszło w związku z polityką zagraniczną i sytuacją wojenną. Po tym jak w Villafranca Napoleon III uzgodnił z Franciszkiem Józefem mało korzystne dla Królestwa Sardynii warunki pokoju z Austrią, oburzenie Cavoura było tak wielkie, że 12 lipca 1859 r. złożył dymisję. Została ona przyjęta przez Wiktora Emanuela, gdyż stosunki między premierem a królem stały się wówczas mocno napięte. Kolejny gabinet utworzył gen. Alfonso La Marmora, przy czym był to wybór dokonany przez panującego, niewynikający ze wskazania przez większość parlamentarną⁴⁴. Rzeczywistym liderem parlamentarnej większości szybko na powrót stał się Cavour, a po burzliwej debacie w Izbie Deputowanych 16 stycznia 1860 r. La Marmora zgłosił dymisję rządu proponując, by na czele gabinetu znów stanął Cavour. O tym, jak ugruntowane były wówczas zasady monarchii parlamentarnej niech świadczy fakt, że Wiktor Emanuel do kierowania rządem wezwał Cavoura, z którym pozostawał w silnym osobistym konflikcie (deklarował nawet, że wolał powołać nawet Garibaldiego niż nielubianego polityka)⁴⁵. Po raz kolejny Cavour złożył dymisję już 20 marca 1860 r. W tym przypadku powód był szczególny – ogłoszono powstanie Królestwa Włoch, zatem przestała istnieć monarchia sardyńska, a więc i sardyńskie ministerium. Władca nie miał wówczas wyboru – znów musiał mianować dotychczasowego szefa rządu, choć podjął próbę stworzenia gabinetu kierowanego przez Fariniego, Rattazziego lub Ricasolię. Jednak królewscy kandydaci – świadomi sytuacji parlamentarnej i popularności Cavoura – nie byli gotowi podjąć się takiej misji. Powołany wówczas gabinet trwał do 6 czerwca 1861 r., to jest do dnia śmierci premiera⁴⁶.

Umocnienie sardyńskiego parlamentaryzmu wiązać należy z nazwiskami dwóch wymienionych wyżej premierów – d'Azeglio i Cavoura. Obaj mieli silną pozycję (zwłaszcza drugi z przywołanych), ale nie usiłowali jej wykorzystać do obalenia kształtującego się parlamentaryzmu. Ghisalberty przypisywał d'Azeglio osobiste przekonanie o wyższości organów obieralnych twierdząc, że to za jego rządów parlamentaryzm stał się *najbardziej naturalnym owocem liberalnej interpretacji Statutu*. Za to Cavoura charakteryzował jako polityka postępowego, który uważał się za *szefa rządu parlamentarnego* i uznawał parlament za centralny punkt systemu ustrojowego. Ten sam autor wskazywał, że choć doceniał on rolę władcy w rządach, to nie godził na zbyt silną dynastyczną opiekę nad gabinetem i ingerencję króla w prace ministerium. Za jego rządów ugruntowała się zasada omnipotencji parlamentarnej, choć prace legislatury były koordynowane i stymulowane przez ministrów. Pozycja Cavoura była tak silna, że zastanawiać się można, czy

⁴¹ L. Palma, *op. cit.*, s. 79; G. Arangio-Ruiz, *op. cit.*, s. 74-74; A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 144, 149-150; C. Ghisalberty, *op. cit.*, s. 67-68.

⁴² L. Palma, *op. cit.*, s. 79-80; A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 151; C. Ghisalberty, *op. cit.*, s. 69.

⁴³ A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 178; C. Ghisalberty, *op. cit.*, s. 78-80; J. A. Gierowski, *op. cit.*, s. 454.

⁴⁴ A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 317-322, 331.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 342-343.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 422-423, 448.

sprawował on opiekę nad parlamentem, czy realizował łagodną formę dyktatury⁴⁷. Niewątpliwie jego polityka była zgodna z wolą parlamentarną większości, ryzykowne jednak byłoby twierdzenie, że premier był jedynie wykonawcą woli tej większości. Bez wątpienia pozycja Cavoura wewnątrz gabinetu była bardzo silna, zwano go nawet *jednoosobowym rządem*, często też nie wtajemniczał ministrów w swoje działania⁴⁸.

5. Charakterystyka sardyńskiego parlamentaryzmu

Warto zebrać i przedstawić wykształcone w praktyce zasady ustrojowe określające funkcjonowanie piemonckiego parlamentaryzmu, czyli systemu parlamentarno-gabinetowego. Odnosiły się one w szczególności do organizacji i trybu powoływania gabinetu, uprawnień Izby Deputowanych i posiadanych przez nią instrumentów kontroli nad rządem, roli monarchy

Istnienie gabinetu jako organu kolegiального oraz funkcji premiera jako jego przewodniczącego nie wynikało z przepisów Statutu Alberyńskiego, podobnie jak w przypadku innych ówczesnych państw. Sardyński premier był jedynie *primus inter pares*, a jego przewaga w gabinecie miała charakter nie tyle prawny, co moralny⁴⁹. Ghisalberti twierdził, że do ostatecznego wyodrębnienia rządu jako organu jednolitego i autonomicznego doszło w okresie rządów Cavoura i to wówczas premier stał się w gabinecie *pierwszym wśród równych* i jednocześnie liderem parlamentarnej większości⁵⁰. W piśmiennictwie odnajdujemy pogląd, że dopiero po zjednoczeniu kraju pozycja premiera została określona w królewskim dekreście z 25 sierpnia 1876 r.⁵¹, jednak zdaniem Ghisalbertiego taka regulacja znalazła się już w ustawach z 1853 i 1859 r. (których bliżej nie określił)⁵².

Premierem zazwyczaj zostawał jeden z deputowanych (czyli lider większości), ale bywało również, że misję utworzenia rządu władca powierzał któremuś z senatorów – jak w przypadku Alfieri di Sostegno w 1848 r., de Launay w 1849 r.⁵³ Przy tworzeniu gabinetu premier dobierał współpracowników, którym powierzał teki ministrów; byli nimi wpływowi deputowani, liderzy grup parlamentarnych. W praktyce obowiązywała zasada, że ministrowie są parlamentarzystami. Jeśli kandydat na ministra nie zasiadał w żadnej z izb, król powoływał go do Senatu⁵⁴.

Rząd – jak pisał Ignazio Tambaro – miał trzy podstawowe cechy: jedność, kolegialność, przewodnictwo premiera⁵⁵. Jego organizację wewnętrzną regulowano aktami wydawanymi przez egzekutywę. Już dekret królewski z 21 grudnia 1850 r. (tzw. *decreto d'Azeglio*) określał podział zadań pomiędzy departamenty⁵⁶.

We włoskim piśmiennictwie podkreślano, że pomiędzy gabinetem a izbą obieralną powinien istnieć stosunek zaufania – *il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento*⁵⁷. Dla Mario Galizii

⁴⁷ C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 60, 67-70, 80, 87-89. W publicznych wystąpieniach Cavour prezentował taką ocenę ustroju przyjętego w Królestwie Sardynii: *Rządy parlamentarne mają swoje niedogodności jak wszystkie inne rządy, są jednak najlepsze. Mogą się niecierpliwie z powodu jakiejś opozycji, mogą ją zdecydowanie odrzucać, ale po namyśle cieszą się, że muszą ją zwalczać, bo to skłania mnie do lepszego przedstawienia moich myśli, do podwojenia wysiłków, aby przekonać opinię publiczną. Minister absolutystyczny poleca, minister konstytucyjny musi przekonywać, aby zdobyć posłuch. A więc chcę przekonywać, że mam słuszność* – cyt. za A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 134. Obu polityków nieco odmiennie charakteryzuje J. A. Gierowski, według którego d'Azeglio był dość konserwatywny i zainteresowany współpracą głównie z Senatem, zaś Cavour *chciał zwiększyć rolę Izby Deputowanych i czynić rząd rzeczywiście odpowiedzialnym przed izbą* – J. A. Gierowski, *op. cit.*, s. 452-453.

⁴⁸ A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 268-269.

⁴⁹ F. P. Contuzzi, *op. cit.*, s. 471; I. Tambaro, *op. cit.*, s. 255.

⁵⁰ C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 69-70. Premier mógł kierować jednym z resortów, od 1858 r. Cavour kierował jednocześnie trzema resortami: skarbu, spraw zagranicznych i spraw wewnętrznych, a podczas wojny 1859 r. nawet czterema, obejmując ministerstwo wojny – A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 228-229, 312.

⁵¹ F. P. Contuzzi, *op. cit.*, s. 472; I. Tambaro, *op. cit.*, s. 247.

⁵² C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 69-70.

⁵³ F. P. Contuzzi, *op. cit.*, s. 473.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 413-414; I. Tambaro, *op. cit.*, s. 273; G. Mosca, *Teorica...*, s. 162.

⁵⁵ I. Tambaro, *op. cit.*, s. 246.

⁵⁶ F. Donati, *op. cit.*, s. 57.

⁵⁷ T. Martines, *op. cit.*, s. 476; F. Ruggiero, *Il voto di fiducia*, [w:] P. G. Nacci [red.], *Il rapporto tra parlamento e*

taka relacja między parlamentem i rządem jest kluczowym elementem różnych typów ustroju parlamentarnego⁵⁸. Już w 1861 r. Pasquale Castagna przekonywał, że minister bez parlamentarnego zaufania powinien ustąpić, a gdy rząd trwa mimo braku poparcia w izbie, to skutkiem może być odrzucanie wnoszonych przezeń projektów ustaw, a w szczególności – projektu budżetu (tym samym autor z jednej strony wskazywał na powinność ustąpienia, ale z drugiej dopuszczał trwanie ministra na stanowisku, choć utrudniane przez parlament)⁵⁹.

Z drugiej jednak strony podnoszono, że ministerium powinno się cieszyć zaufaniem zarówno izby obieralnej, jak i władcy. Aprile Di Cimia pisał, że gabinet ma podwójny charakter: polityczny i prawny, formalnie jest niezależny od izb i od króla, ale z drugiej – trwa póki istnieje *duplica fiducia* – podwójne zaufanie, nie jest on jednak ani komitetem wykonawczym większości, ani też ministrowie nie są sługami monarchy. Ministerium odpowiada przed głową państwa i przed izbami, zatem istnieje podwójna kontrola nad gabinetem⁶⁰. Nie był to jednak pogląd powszechny, odmienny przedstawiał Antonio Ferracciu, który twierdził, że gabinet musi się cieszyć zaufaniem izb i zaufaniem ludu, ale dla jego istnienia nie jest konieczne poparcie ze strony głowy państwa⁶¹. Współcześnie zagadnieniem tym zajął się Salvatore Bonfiglio, dla którego założeniem ustrojowym była harmonia pomiędzy królem a Izbą. Rząd miał podwójny fundament – był emanacją i koroną i Izby, bowiem korona wybierała i nominowała członków gabinetu, ale druga (a dokładnie – większość w Izbie) dawała oparcie rządowi, decydując o jego trwaniu⁶².

Zdolność izby obieralnej do obalenia rządu, która szybko stała się fundamentem ustroju sardyńskiej monarchii, musiała się przełożyć na uzyskanie przez parlament decydującego wpływu na skład ministerium. W 1875 r. Casanova dostrzegał, że powoływanie ministrów stało się w Italii swego rodzaju transakcją. Formalnie do króla należało absolutne i nieograniczone prawo wybierania ministrów, a do izb prawo ich odwoływania. W praktyce więc wybór dokonywany przez króla nie był wolny, a wpływ na jego decyzje zyskały izby (autor używał tu liczby mnogiej) - król powoływał nie osoby swego zaufania, ale wskazane przez większość parlamentarną⁶³.

Piemoncka ustawa zasadnicza nie określała postępowania monarchy przy nominowaniu ministrów, zdaniem Ignazio Tambaro materii tej nie da się uregulować⁶⁴. Z art. 65 Statutu zdawała się wynikać swoboda monarchy przy powoływaniu i odwoływaniu ministrów, jednak w praktyce władca musiał uwzględnić tendencje parlamentarne. Już w czasie *Risorgimento* zasadą ustrojową stało się, że król powoływał premiera zgodnie z wolą większości i opinii publicznej, zaś wyboru ministrów dokonywał premier⁶⁵.

Nominowanie ministrów poprzedzały konsultacje parlamentarne prowadzone przez władcę dla wyłonienia osoby najbardziej zdatnej do stworzenia większości. Król spotykał się z liderami grup parlamentarnych, w tym z przywódcą nowej większości, jeśli taka istniała. Wybrany przez monarchę kandydat na premiera przedstawiał kandydatów na swoich współpracowników, których panujący powoływał dekretem. Przy wyborze premiera król miał tym większą swobodę, im bardziej skomplikowana była sytuacja polityczna w Izbie Deputowanych. Władca mógł wpływać na skład powstającego gabinetu, co mieściło się w ramach jego dyskrecyjnych uprawnień związanych z powoływaniem rządu⁶⁶.

Dla istnienia systemu parlamentarno-gabinetowego konieczne jest, by izby posiadały narzędzia umożliwiające sprawowanie kontroli nad działalnością rządu. Takie instrumenty ukształtowały się w okresie obowiązywania Statutu Alberyńskiego, choć nie wynikały wprost z

governo nella consuetudine e nella prassi, CEDAM 1995, s. 170.

⁵⁸ M. Galizia, *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, t. 1, Milano 1972, s. 138-139.

⁵⁹ P. Castagna, *Diritto costituzionale*, Napoli 1861, s. 292, 297.

⁶⁰ A. Di Cimia, *Il capo dello stato nei governi costituzionali*, Torino 1885, s. 117-120.

⁶¹ A. Ferracciu, *Contributo allo studio della funzione regia nel governo di gabinetto*, Milano 1902, s. 45.

⁶² S. Bonfiglio, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari*, Milano 1997, s. 122.

⁶³ L. Casanova, *Del diritto costituzionale lezioni*, Firenze 1875, s. 80-81.

⁶⁴ I. Tambaro, *op. cit.*, s. 96, 245.

⁶⁵ G. Saredo, *Principii di diritto costituzionale*, t. 1, Parma 1862, s. 265, 280; I. Tambaro, *op. cit.*, s. 95.

⁶⁶ G. E. Garelli, *Il diritto costituzionale italiano. Lezioni*, Torino 1872, s. 220; A. Ferracciu, *op. cit.*, s. 31; I. Tambaro, *op. cit.*, s. 248; P. Chimenti, *op. cit.*, s. 471; G. Mosca, *Teorica...*, s. 161.

jego przepisów. Zostały obszernie opisane przez włoskich konstytucjonalistów, jednak w literaturze trudno odnaleźć informacje o momencie ich narodzin. Z pewnością stosowano je jeszcze przed zjednoczeniem Włoch. Parlamentarzyści kierowali do ministrów zapytania (*interrogazioni*) dotyczące prawdziwości faktów lub treści dokumentów rządowych⁶⁷ oraz interpelacje (*interpellanze*) mające za przedmiot kwestie o charakterze politycznym, również zasadnicze problemy ustrojowe⁶⁸. Niezadowolony z odpowiedzi interpelant mógł przedstawić izbie projekt rezolucji – *mozione*, której przyjęcie stanowiło prelude do *votum* nieufności⁶⁹.

Ważnym narzędziem parlamentarnej kontroli były komisje śledcze – *inchieste*, które mogły żądać wszelkich dokumentów oraz wzywać ministrów i urzędników. Również działały bez wyraźnej podstawy w przepisach Statutu, jedynie z art. 59 wynikało uprawnienie izb do wzywania ministrów. Jeszcze przed zjednoczeniem podejmowano próby ustawowego uregulowania działania komisji śledczych. Pierwszy – rządowy - projekt został odrzucony w 1858 r.⁷⁰

Również uprawnienia finansowe izb stanowić mogły narzędzie wpływu na gabinet i jego politykę. Ghislaberti podawał, że reformująca administrację centralną ustawa z 23 marca 1853 r. wprowadziła większą parlamentarną kontrolę nad wydatkami rządu⁷¹. Zdawał sobie z tego sprawę Cavour, który 1 maja 1855 r. na posiedzeniu Izby Deputowanych mówił, że *każda dyskusja o wydatkach musi implikować votum zaufania lub votum nieufności*⁷². Z drugiej strony należy zauważyć, że w praktyce istniało poważne ograniczenie pozycji legislatywy, na które zwracał uwagę Casanova. Wskazywał on, że ograniczeniem w wykonywaniu uprawnień izb jest to, że działają ona jedynie okresowo, czyli wtedy gdy trwa sesja parlamentarne (co w połowie wieku 19. było ograniczeniem istotnym)⁷³.

W systemie parlamentarno-gabinetowym kluczowe znaczenie ma *votum* nieufności, będące parlamentarnym sprzeciwem wobec istnienia danego gabinetu, wyrażonym wprost lub w sposób dorozumiany⁷⁴. W praktyce upadek gabinetu przynieść może samo realne zagrożenie przegłosowania *votum* nieufności. Ferracciu przekonywał, że najlepsze rozwiązanie stanowi złożenie przez premiera dymisji jeszcze przed formalnym jego odwołaniem, gdy oczywistym jest, że utracił lub wkrótce utraci większość⁷⁵. W piemonckiej praktyce ustrojowej zdarzało się, że w takiej sytuacji szef rządu z wyprzedzeniem zgłaszał rezygnację na ręce króla (jak Balbo, Perrone di San Martino, czy d'Azeglio). Jeśli jednak tracący poparcie premier sam dymisji nie złożył, Izba Deputowanych mogła przegłosować *votum* nieufności lub *voto di censura*, które zmuszały rząd lub ministra do złożenia dymisji na ręce króla⁷⁶. Z wyraźnym *votum* nieufności mieliśmy jednak do czynienia później – już po zjednoczeniu kraju, natomiast w Królestwie Sardynii było to *votum* dorozumiane (jak w Wielkiej Brytanii) albo upadek gabinetu wynikał z innych przyczyn (np. wydarzeń wojennych).

⁶⁷ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, t. I, Torino 1896-1900, s. 837; G. Arcoleo, *op. cit.*, s. 445; I. Tambaro, *op. cit.*, s. 28; G. Mosca, *Appunti...*, s. 133; P. Chimenti, *op. cit.*, s. 170.

⁶⁸ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale...*, s. 838-9; G. Arcoleo, *op. cit.*, s. 446; I. Tambaro, *op. cit.*, s. 28; G. Mosca, *Appunti...*, s. 82, 133; P. Chimenti, *op. cit.*, s. 170-171. Z biografii Cavoura wynika, że w 1859 r. zgłaszanie interpelacji było chętnie stosowanym narzędziem uprawiania polityki - A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 361, 432, 439; zob. też G. Arangio-Ruiz, *op. cit.*, s. 122-146.

⁶⁹ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale...*, s. 839; G. Arcoleo, *op. cit.*, s. 446; G. Mosca, *Appunti...*, s. 133; P. Chimenti, *op. cit.*, s. 170.

⁷⁰ G. Carnazza, *Il diritto costituzionale italiano*, Catania 1886, s. 244-245; F. P. Contuzzi, *op. cit.*, s. 587-589; A. Brunialti, *Il diritto costituzionale...*, s. 847-848, 851; zob. też G. Arcoleo, *op. cit.*, s. 448-487; I. Tambaro, *op. cit.*, s. 219-220; C. Ghislaberti, *op. cit.*, s. 194-195.

⁷¹ C. Ghislaberti, *op. cit.*, s. 80.

⁷² G. Arcoleo, *op. cit.*, s. 443.

⁷³ L. Casanova, *op. cit.*, s. 83.

⁷⁴ Z dorozumianym (a przez to nie zawsze jednoznacznym) *votum* nieufności mamy do czynienia w brytyjskiej tradycji ustrojowej, w której polega ono na odrzuceniu przez Izbę Gmin wnoszonego przez gabinet projektu ustawy – M. Rakowski, *O narodzinach brytyjskiego systemu parlamentarno-gabinetowego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. 42, 2010, z. 2, s. 138; idem, *Wpływ dziewiętnastowiecznych reform wyborczych na rozwój brytyjskiego parlamentaryzmu*, „Studia Wyborcze” t. 10, 2010, s. 84-89.

⁷⁵ A. Ferracciu, *op. cit.*, s. 52.

⁷⁶ E. Presutti, *op. cit.*, s. 179.

Początkowo istniały wątpliwości, czy w każdym przypadku parlamentarna dezaprobata wobec rządu powinna skutkować jego odwołaniem (lub rozwiązaniem Izby). Jeszcze 12 maja 1863 r. Emilio Broglio podczas parlamentarnej debaty prezentował pogląd, że rząd musi ustąpić wówczas, gdy głosowanie w Izbie wskazuje koronie ludzi zdolnych do sukcesji przy władzy, ale jeśli przeciw gabinetowi opowiada się bardzo niewielka i wewnętrznie podzielona większość, to prerogatywą królewską jest podjęcie decyzji, co uczynić i co w danej sytuacji będzie najlepsze dla kraju⁷⁷.

Zdymisjonowani ministrowie pełnili dalej obowiązki, dopóki nie nastąpiło powołanie ich następców i przekazanie im urzędów⁷⁸. Oczywiście było, że po odwołaniu ministrów król nie mógł zaniechać powołania nowych, bowiem – zgodnie z literą Statutu - musieli istnieć *ministrowie odpowiedzialni*⁷⁹.

Odrębnym zagadnieniem jest pytanie, czy pod rządami Statutu Alberyńskiego funkcjonowało *votum* zaufania, jako forma wyrażenia parlamentarnego poparcia dla gabinetu. W pracy z 1861 r. Castagna prezentował pogląd, że głosowanie nad taką uchwałą jest niekonstytucyjne⁸⁰. Gaetano Arangio Ruiz podawał jednak, że w lutym 1860 r., po burzliwej debacie w sprawie przekazania Francji Sabaudii i Nicei Izba Deputowanych przegłosowała *votum* zaufania dla gabinetu Cavoura⁸¹ (naszym zdaniem mogło w tym przypadku chodzić o *votum* dorozumiane, czyli przyjęcie porozumienia z Francją i zarządzenie plebiscytu⁸²).

W monarchii sabaudzkiej szybko okazało się, że nie da się interpretować dosłownie statutowego sformułowania, że jedynie do króla należy władza wykonawcza. Saredo przekonywał, że król jest w takim samym stopniu szefem egzekutywy, jak legislatywy i sądownictwa⁸³. Presutti i Contuzzi trafnie zauważali, że z art. 5 konstytucji nie wynikał brak innych niż król organów władzy wykonawczej, ale zasada, że inne organy nie mogą przejmować funkcji egzekutywy⁸⁴.

Monarcha był istotnym elementem systemu parlamentarnego, odgrywał znaczącą rolę w procesie tworzenia gabinetu, miał pewien wpływ na skład ministerium i mógł wspierać rząd zagrożony *votum* nieufności. Gdy Izba Deputowanych zażądała zmiany rządu, król mógł zwlekać z przyjęciem dymisji gabinetu⁸⁵. W 1854 r. król pozostawił Cavoura jako premiera, mimo że ten straciwszy większość podał się do dymisji⁸⁶. Jeśli premier był dostatecznie silny, czyli gdy miał wystarczające wsparcie ze strony deputowanych, mógł używać groźby dymisji jako karty przetargowej w stosunkach z władcą – jak Cavour w 1859 r.⁸⁷

Król mógł rozwiązać Izbę Deputowanych, a ograniczał go wymóg uzyskania kontrasygnaty, zatem z politycznego punktu widzenia mógł instrumentem tym mógł się posłużyć jedynie w interesie istniejącego gabinetu. Izba mogła zostać rozwiązana po przegłosowaniu *votum* nieufności wobec gabinetu (gdy władca chciał rząd utrzymać licząc na korzystny dla niego werdykt wyborców) albo wcześniej, gdy pojawiała się niebezpieczeństwo zgłoszenia żądania wymiany ministrów, bądź też większość była na tyle słaba lub niestabilna, że rząd nie był w stanie przeprowadzać w Izbie projektów ustaw⁸⁸.

Odrębnym zagadnieniem był problem politycznej odpowiedzialności ministrów przed władcą. Mogło się zdarzyć, że konflikt premiera z królem był przyczyną upadku gabinetu, choć w takich przypadkach najczęściej nie była to jednostronna decyzja panującego. Zdarzyło się tak w w

⁷⁷ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale...*, s. 855.

⁷⁸ F. P. Contuzzi, *op. cit.*, s. 475. W lipcu 1859 r. po zgłoszeniu dymisji Cavour jeszcze przez tydzień pełnił obowiązki szefa rządu - A. Ostrowski, *op., cit.*, s. 331.

⁷⁹ G. Carnazza, *op. cit.*, s. 206.

⁸⁰ P. Castagna, *op. cit.*, s. 298.

⁸¹ G. Arangio-Ruiz, *op. cit.*, s. 122.

⁸² J. A. Gierowski, *op. cit.*, s. 464.

⁸³ G. Saredo, *op. cit.*, t. 1, s. 286-287.

⁸⁴ F. P. Contuzzi, *op. cit.*, s. 403; E. Presutti, *op. cit.*, s. 312.

⁸⁵ F. P. Contuzzi, *op. cit.*, s. 475; P. Chimenti, *op. cit.*, s. 473.

⁸⁶ A. Ferracciu, *op. cit.*, s. 125.

⁸⁷ A. Ostrowski, *op., cit.*, s. 313.

⁸⁸ A. Ferracciu, *op. cit.*, s. 33-36, 44.

1859 r., gdy Cavour podał się do dymisji protestując przeciw zawarciu układu z Villafranca; podobnie bywa kwalifikowane ustąpienie Alfieriego w grudniu 1848 r.⁸⁹ Później - już w Królestwie Włoch - okazało się, że w szczególnych przypadkach król mógł zdymisjonować rząd niezależnie od stanowiska izby niższej (jak w 1864 r. w przypadku gabinetu Minghettiego)⁹⁰.

Senat nie miał wpływu na powstanie i trwanie gabinetu. Ta zasada ustrojowa została ugruntowana za czasów Cavoura. Wnoszony przez rząd projekt ustawy o banku narodowym został odrzucony przez izbę wyższą w grudniu 1852 r., mimo to Cavour nie ustąpił, świadom był bowiem poparcia deputowanych. Premier dążył jednak do ugody z Senatem i projekt ustawy wycofał jako *immaturato (niedojrzały)*. Odtąd przyjmowano, że Senat może jedynie zmusić do ustąpienia jednego z ministrów, nie może jednak obalić rządu.⁹¹ Warto jednak zauważyć, że Cavourowi udało się zapewnić wsparcie również ze strony izby wyższej, która wcześniej opowiadała się za utrzymaniem prerogatyw królewskich. Premier doprowadził do powołania przez króla w skład Senatu szeregu osób należących do popierającej go większości. Odtąd Senat przestał pozostawać pod kuratelą władcy, ale znalazł się *pod protekcją premiera*⁹².

Ze Statutu z pewnością nie wynikała zasada solidarności gabinetu, więc polityczna odpowiedzialność poszczególnych jego członków była w praktyce możliwa. Izba Deputowanych mogła żądać ustąpienia ministra, gdy uznała, że nie nadawał się on do pełnienia powierzonych mu funkcji. Ministra mógł też usunąć premier nie czekając na stanowisko parlamentu, wymagało to wystąpienia do monarchy o odwołanie ministra i powołanie jego następcy⁹³. W marcu 1854 r. Cavour zmusił do złożenia dymisji hrabiego Ponza di San Martino, którego jako ministra spraw wewnętrznych obarczono odpowiedzialnością za to, że podczas jednej z demonstracji manifestującym udało się dotrzeć na próg pałacu królewskiego. W kierowaniu resortem zastąpił go Urbano Ratazzi, którego dymisję premier wymusił trzy lata później⁹⁴.

Ważnym elementem piemonckiego parlamentaryzmu było ograniczenie władzy monarchy przez wprowadzenie w Statucie obowiązku kontrasygnowania jego aktów. Z nieodpowiedzialności władcy wynikała zasada, że powinien on powstrzymać się od samodzielnej aktywności politycznej. W późniejszej literaturze wskazywano, że nietykalny i nieodpowiedzialny monarcha nie może działać samodzielnie, gdyż działanie rodzi odpowiedzialność (Saredo) oraz że król konstytucyjny jest *nieosobowy i pasywny*, panuje i nie rządzi, więc nie może działać inaczej jak tylko za pośrednictwem ministrów odpowiedzialnych, poświadczających podpisem autentyczność jego aktów (Garelli)⁹⁵. Współpodpis postrzegano jako instrument osłabiający pozycję monarchy, dostrzegano bowiem, że gdy ministerium stało się zależne od parlamentu, to istotą kontrasygnaty nie było *przejmowanie odpowiedzialności*⁹⁶.

Zasady systemu parlamentarno-gabinetowego⁹⁷ we włoskim piśmiennictwie szybko zostały uznane za obowiązujące. Już w 1848 r. Michele Solimene pisał, że rząd, który utracił zaufanie Izby powinien się podać do dymisji, okazaniem braku zaufania jest w szczególności odrzucenie wnoszonych przez rząd projektów ustaw. Przekonywał, że większość w Izbie Deputowanych decyduje o istnieniu (*życiu*) gabinetu, wybór ministrów nie powinien być dokonywany poza Izba, zaś król panuje, ale nie rządzi⁹⁸. W 1862 r. Giuseppe Saredo twierdził, że król zobowiązany jest, by ministrów wybierać z parlamentarnej większości, gdy parlament zadeklaruje, że ministrowie nie mają jego zaufania (czyli zaufania narodu) król jest moralnie zobowiązany zastąpić ich innymi, a jeśli tak nie uczyni – ponosi wszelkie konsekwencje odmowy (choć nie wyjaśniał jakie). Wskazywał też, że to w istocie naród – przez wybór posłów - bierze udział w powoływaniu

⁸⁹ *Ibidem*, s. 46, 125.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 51, 125.

⁹¹ L. Palma, *op. cit.*, s. 81.

⁹² C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 74-78.

⁹³ F. P. Contuzzi, *op. cit.*, s. 483-484; M. Galizia, *op. cit.*, s. 323-324.

⁹⁴ A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 160-161.

⁹⁵ G. Saredo, *op. cit.*, t. 1, s. 263-267; G. E. Garelli, *op. cit.*, s. 215-220.

⁹⁶ L. Casanova, *op. cit.*, s. 81.

⁹⁷ Czyli to, co Tambaro określał jako *sindacato parlamentare* - I. Tambaro, *op. cit.*, s. 217.

⁹⁸ M. Solimene, *Corso di diritto costituzionale e commento sulla costituzione*, Napoli 1848, s. 132, 154.

ministrów⁹⁹.

6. Niedoskonałości sardyńskiego parlamentaryzmu

Przed zjednoczeniem Włoch Królestwo Sardynii z pewnością stanowiło oazę demokracji na Półwyspie Apenińskim. Trzeba jednak zauważyć słabości piemonckiego ustroju, a przede wszystkim mieć należy świadomość, że samo przyjęcie modelu parlamentarno-gabinetowego nie jest równoznaczne z wprowadzeniem pełnej demokracji.

Uprawnienia, jakie Izba Deputowanych wywalczyła sobie w stosunku do egzekutywy, znajdowały uzasadnienie w tym, że Izba stanowiła reprezentację narodu, zasiadali w niej bowiem posłowie wyłonieni przez lud. Przepisami edyktu z 18 marca 1848 r. wprowadzono w Królestwie Sardynii system wyborczy, w którym prawo głosu było silnie ograniczone, a największe znaczenie odgrywały cenzusy: majątku, wykształcenia oraz cenzus płci, oczywisty w połowie 19. wieku.. Udział w wyborach był wówczas przywilejem warstw zamożniejszych. W piemonckich spisach wyborczych umieszczonych było zaledwie około 2% obywateli, którzy na dodatek mało chętnie brali udział w głosowaniu (frekwencja nie przekroczyła 66%)¹⁰⁰. Taki stan rzeczy z pewnością osłabiał autorytet izby obieralnej, która z założenia wyrażała wolę jedynie części społeczeństwa. Z drugiej jednak strony charakterystyczną cechą sardyńskiego parlamentaryzmu było to, że przy konfliktach między najwyższymi organami władzy często odwoływano się do woli narodu wyrażonej w wyborach¹⁰¹.

W jeszcze większym stopniu jakość systemu osłabiały nadużycia wyborcze. Niemożliwa do ustalenia jest skala korupcji i nacisków występujących na poziomie okręgów wyborczych. Można jednak zauważyć, że już przy wyborach z grudnia 1849 r., przed którymi ogłoszono królewską proklamację z Moncalieri silne były naciski administracji wyraźnie wspierającej kandydatów umiarkowanych przeciw demokratom. Również w głosowaniach z 1853 i 1857 r. występowała rządowa ingerencja w wybory, tym razem na rzecz kandydatów liberalnych przeciw agitacji kleru¹⁰². Nadużywano też dla doraźnych politycznych celów procedury weryfikacji mandatów deputowanych przez Izbę. Po wyborach przeprowadzonych w 1857 r. większość kierowana przez Cavoura dla ograniczenia liczebności klerykalnej opozycji unieważniła wybory w szeregu okręgów, w których wpływ na wynik głosowania miało wywierać duchowieństwo¹⁰³.

Istotą systemu parlamentarno-gabinetowego jest założenie, że obok wspierającej rząd większości w parlamencie istnieje opozycja zdolna do przejęcia władzy i do tego celu dążąca. Klasyczny dla parlamentaryzmu upadek rządu polega na tym, że ster rządów przejmuje dotychczasowa opozycja; w praktyce nierzadko kryzys rządowy polega jedynie na rekonstrukcji istniejącej większości. Naszym zdaniem dwupartyjność (na wzór brytyjski) nie jest koniecznym warunkiem parlamentaryzmu, jednak system ten nie będzie działał bez partii politycznych, na tyle stabilnych, że deputowanych daje się klasyfikować ze względu na przynależność do klubów partyjnych, a tym samym – według kryterium stosunku do rządu.

Piemoncka scena polityczna z trudem wypełniała przedstawione wyżej warunki. Zasadniczym problemem był brak wyraźnego i trwałego podziału na przynajmniej dwa stronnictwa reprezentujące konkurencyjne ideologie. Istniał co prawda podział na dwa bloki – *Destrę* i *Sinistrę* (czyli *Prawicę* i *Lewicę*), z płynnym *Centro*, ale obie partie reprezentowały liberalną burżuazję, obie oparte były na systemie klienteli, bez dyscypliny i struktur, a przede wszystkim – bez wyraźnego programu. Wśród deputowanych zdecydowanie dominowali przedstawiciele burżuazji i wolnych zawodów. Przy wyborach nie odgrywały znaczenia kwestie ideologiczne, a jedynie stosunek do rządu – głosowano albo na prorządowych *ministeriali*, albo na opozycję¹⁰⁴. W latach

⁹⁹ G. Saredo, *op. cit.*, t. 1, s. 42-43.

¹⁰⁰ M. Rakowski, *Prawo wyborcze do włoskiej Izby Deputowanych w latach 1861-1923*, Warszawa 2004, s. 51-127.

¹⁰¹ C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 50-52.

¹⁰² A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 121; C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 80.

¹⁰³ A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 227-228.

¹⁰⁴ G. Schepis, *Le consultazioni popolari in Italia dal 1848 al 1957. Profilo storico-statistico*, Empoli 1958, s. 5-7; F.

Risorgimento nie ukształtował się trwały podział na elementy konserwatywne i postępowe. Zasadnicze znaczenie miał wówczas podział na zwolenników wojny z Austrią (zwanych demokratami) i umiarkowanych - godzących się na zawarcie pokoju¹⁰⁵, tak doraźne kryterium podziału nie sprzyjało budowaniu nowoczesnych stronnictw. Za rządów Cavoura doszło do tzw. *connubio* (małżeństwa), polegającego na połączeniu większości *Destry* i *Sinistry* w ramach *grande partito liberale* (wielkiej partii liberalnej), która w zasadzie nie miała opozycji mogącej przejąć władzę w kraju, gdyż opozycję stanowiły tzw. elementy ekstremalne z obu stron¹⁰⁶. W sytuacji gdy wszystkie piemontskie ugrupowania parlamentarne mieściły się ramach jednego nurtu burżuazyjnego liberalizmu, opozycja wobec gabinetu miała nie tyle charakter programowy, co jedynie personalny.

7. Uwagi końcowe

Parlamentaryzm sardyński powstał krótko po wydaniu konstytucji, w zasadzie wbrew jej literze i niezgodnie z wolą ustrojodawcy. Trudno bowiem nie zgodzić się z Presuttim, który twierdził, że Karol Albert nadawał ustawę zasadniczą nie mając zamiaru wprowadzenia systemu parlamentarnego, a jedynie ustrój konstytucyjny¹⁰⁷. W świetle Statutu powoływanie i odwoływanie ministrów stanowiło jedną z najważniejszych prerogatyw królewskich, wykonywaną bez udziału izb. Już w latach *Risorgimento* przestało to być uprawnienie osobiste władcy, a Karol Albert i Wiktor Emanuel II wykonywali je kierując się układem sił w Izbie Deputowanych. W ten sposób kluczową regułą ustrojową stało się założenie istnienia zgody pomiędzy rządem a parlamentarną większością, a logiczną jej konsekwencją było przyjęcie zasady, że w przypadku negatywnego dla rządu głosowania w izbie obieralnej monarcha odwołuje rząd. Podstawowe instytucje prawne piemontskiego parlamentaryzmu rozwinęły się niezależnie od treści norm statutowych. *Votum* nieufności, zasada dymisjonowania ministrów w przypadku następstwa tronu, prawo izb do powoływania komisji śledczych, zasada desygnowania do gabinetu przedstawicieli grup parlamentarnych – wynikały jedynie ze zwyczaju konstytucyjnego¹⁰⁸. W roku 1857 turyński profesor Melagri postulował nowelizację Statutu i wpisanie doń zasady dominacji izby obieralnej¹⁰⁹, pamiętać jednak należy, że w konstytucji nie określono sposobu zmiany jej postanowień. Trudno mieć wątpliwości, że przyjmując zasady rządów parlamentarnych politycy piemontcy wzorowali się na rozwiązaniach brytyjskich; sam Cavour dobrze znał system angielski, któremu miał okazję przyjrzeć się podczas trzykrotnych wypraw do Londynu i do którego zdarzało mu się odwoływać w parlamentarnych wystąpieniach¹¹⁰.

Zdaniem Ghisalbertyego szybka transformacja ustroju konstytucyjnego w parlamentarny stanowiła koncesję króla na rzecz partii dworskiej i sił konserwatywnych, a za panowania Wiktora Emanuela II doszło do *ostatecznego ugruntowania parlamentaryzmu jako naturalnego produktu stosowania Statutu*, poddającego się różnej interpretacji i giętkiego¹¹¹. Na szeroką akceptację nowych reguł ustrojowych zwracał uwagę Chimenti, który pisał, że po ogłoszeniu Statutu reżim parlamentarny rozwinął się we Włoszech *ze szczerą i wyznaną świadomością ze strony króla, izb, partii i opinii publicznej*¹¹². Taka postawa piemontskich elit zasługuje na podkreślenie także dlatego, że po 1849 r. w pozostałych państwach włoskich triumfowała reakcja¹¹³.

Reguły systemu parlamentarno-gabinetowego wypracowane w Królestwie Sardynii stały się fundamentem organizacji państwa zjednoczonego w latach 1860-1870 i funkcjonowały w nim aż do

Manzotti, *Partiti e gruppi politici dal risorgimento al fascismo*, Firenze 1973, s. 3-8; C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 188.

¹⁰⁵ C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 62-63.

¹⁰⁶ C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 69-70.

¹⁰⁷ E. Presutti, *op. cit.*, s. 291.

¹⁰⁸ F. P. Contuzzi, *op. cit.*, s. 413; P. Chimenti, *op. cit.*, s. 140-141, 462-463.

¹⁰⁹ C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 88-89.

¹¹⁰ A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 125, 145, 182.

¹¹¹ C. Ghisalberti, *op. cit.*, s. 38-39, 49.

¹¹² P. Chimenti, *op. cit.*, s. 466.

¹¹³ G. Mosca, *Teorica...*, s. 154.

zwycięstwa faszyzmu. Można zaryzykować twierdzenie, że do chwili proklamowania powstania Królestwa Włoch były to zasady na tyle rozwinięte i sprawdzone w praktyce, że przez kolejne dziesięciolecia obowiązywały bez istotnych modyfikacji.

SUMMARY

The author presents the parliamentary system of The Kingdom of Sardinia, which started its existence in the years of Italian *Risorgimento* – 1848-1849. Sardinian constitution – The Statute proclaimed by Charles Albert in March 1848 didn't introduce parliamentary responsibility of the government. Due to the constitution the ministers were politicaly resposible to the king.

The vote of censure appeared in practice – it was already in 1848 when the king dismissed the cabinet which lost the majority in The House of Deputies. Even such a powerful politician like Cavour was obliged to respect the oppinion of the lower house of the parliament.

In the article there are presented the rules of creating the new government, of parliamentary control over the cabinet and the rules of dismissing the ministers, as well as the responsibilty of single ministers. The author proves that the parliamentary system in Sardinia appeared just after introducing the Statute (although it wasn't based on its articles), existed without bigger difficulties and in 1861 it became the axiom of the constitutional system of the united Italy.