

BRUNELLO PALMA

LA DECRETAZIONE D'URGENZA  
NELLO STATUTO ALBERTINO \*

\* Il presente lavoro è la prima stesura di un capitolo introduttivo del volume sulla Decretazione d'urgenza nella storia costituzionale italiana che è in corso di preparazione.



SOMMARIO: 1. Premessa — 2. Le norme statutarie che ineriscono al problema della decretazione d'urgenza. Necessità e limiti di una loro interpretazione. Loro incidenza sulla forma di governo. — 3. Alcune considerazioni di carattere generale sullo Statuto. La sua formulazione e le intenzioni del Consiglio di Conferenza. — 4. Ripartizione dei poteri fra gli organi costituzionali. Interazioni fra gli stessi. — 5. Il predominio della legge nell'ambito delle fonti del diritto e la titolarità in capo al Re della relativa funzione. Nascita delle dottrine egualitarie e dello Stato di diritto. Accentuazione del predominio della legge. Mutamento della sua titolarità. — 6. Significato e portata degli articoli 3, 6 e 82 dello Statuto.

1. Da alcuni anni a questa parte nel nostro Paese si parla con sempre maggior insistenza, sia a livello politico che dottrinale, della necessità di riforme istituzionali. L'opinione è ormai così diffusa e comune che ogni partito politico, dal più piccolo al più grande, ogni centro studi, comunque orientato politicamente, ogni studioso del diritto costituzionale sente il dovere di proporre una qualche modifica dell'assetto istituzionale. Molte proposte, però, sembrano scaturire più dal desiderio di riforme che non da una vera e propria necessità delle stesse. Tutte poi sembrano tacitamente presupporre che la Costituzione formale sia stata totalmente e fedelmente realizzata. Siccome non vi è chi non veda questa cosa come non vera, si può senz'altro dire che in alcuni casi parlare di riforma istituzionale è quanto meno poco appropriato. Se infatti si esaminano le diverse proposte e le si rapportano al disegno costituzionale, ci si avvede che soltanto in alcuni casi le prime scaturiscono da una reale necessità di aggiustamento del secondo.

È ben vero che il mutamento sociale intervenuto dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi e, in particolare, quel suo aspetto specifico che possiamo chiamare radicamento dei valori democratici nella coscienza civile del Paese, ha creato le condizioni per un aggiornamento od aggiustamento del quadro costituzionale. L'avvenuto rafforzamento della democrazia, ad esempio, può oggi permetterci di fare giustizia delle molte precauzioni e cautele usate dai nostri costituenti nella definizione dei rapporti fra gli organi di governo. Precauzioni e cautele che, dettate evidentemente dal timore di involuzioni autoritarie, nel mentre privilegiano i valori della conservazione della democrazia, concorrono a rendere lenta ed impacciata

l'azione politica di alcuni organi costituzionali. Si pensi al fenomeno del filibustering provocato da una eccessiva preoccupazione di tutelare le minoranze in seno al Parlamento; al bicameralismo procedurale che, con il passaggio delle leggi prima in una Camera e poi nell'altra, comporta una notevole lentezza dell'iter legislativo; e, infine, al sistema elettorale largamente proporzionale e pressoché privo di clausole di esclusione che, portando ad un sistema di ampio pluripartitismo, produce lentezza nei lavori parlamentari e, soprattutto, problemi di governabilità.

È, però, altresì vero che si sono presentate proposte di riforma in cui l'uso di questo termine risulta appropriato soltanto a condizione di accettarlo nella sua accezione più ampia di provvedimento diretto a modificare delle situazioni esistenti. Situazioni che si sono venute a creare non tanto come conseguenza di una discrasia fra il dettato costituzionale realizzato e la realtà socio-politica che si è evoluta al di fuori e al di là di esso, quanto piuttosto a seguito del formarsi di prassi che tradiscono in qualche modo il disegno costituzionale o che ne impediscono il suo perfezionamento.

Si pensi ai diversi disegni di legge presentati per la ristrutturazione della Presidenza del Consiglio che, fino alla recente legge finalmente emanata, miravano alla realizzazione dell'art. 95 Cost. rimasto per tanto tempo largamente disatteso; oppure all'art. 77 Cost.; in particolare alle cautele, alle precauzioni ed ai limiti predisposti dai nostri costituenti alla facoltà del Governo di emanare decreti aventi valore di legge e all'uso, in concreto fatto di questo strumento normativo, che ha spazzato via ogni dispositivo prudenziale e cautelativo trasformando lo stesso da straordinario, quale l'avevano voluto i costituenti, in ordinario, normale, quasi quotidiano. Non si tratta, quindi, sempre di modificare il disegno delineato dai nostri costituenti; bensì talora di attuarlo pienamente, permettendo a delle disposizioni costituzionali di dispiegare interamente il loro valore innovativo o, talvolta, di ricondurre l'azione di qualche organo costituzionale nell'alveo tracciato dai costituenti con il ripristino e rafforzamento degli argini di già previsti.

Questa seconda ipotesi sembra attagliarsi al caso dell'art. 77 Cost., che va inteso come conferente al Governo non già una propria potestà legislativa ordinaria sia pure condizionata da alcune clausole restrittive, bensì una potestà legislativa da esercitarsi eccezionalmente quando ricorrono casi straordinari di necessità e urgenza. Tralasciando, per ora, l'interpretazione della disposizione e la ricerca delle

cause del suo sostanziale snaturamento, va in questa sede rilevato che tutti, politici e giuristi, concordano nel giudicare quanto meno abnorme il frequente ricorso al decreto legge da parte del Governo. Perfino alcuni Presidenti del Consiglio, chiedendo al Parlamento la conversione in legge di decreti ritenuti di particolare pregnanza politica, nel mentre adducevano motivazioni d'urgenza e straordinarietà che in qualche modo a parer loro ne avevano giustificato l'emana-zione, hanno sentito il dovere di condannare l'uso indiscriminato di detto strumento normativo e di promettere per il futuro di ricorrervi il meno possibile e in ogni caso nel pieno rispetto del dettato costituzionale (1).

Ma se vi è la più ampia concordanza di opinioni nella descrizione e perfino nella condanna del fenomeno, la stessa scompare quando si passi alla ricerca delle cause e, soprattutto, dei rimedi.

Alcuni fanno risalire l'abnorme uso dei decreti legge alla volontà del Governo di espropriare le funzioni del Parlamento; altri alla lentezza impiegata da quest'ultimo nel legiferare o, detto in altri termini, alla necessità di correlare i ritmi di decisione dello Stato a quelli di una società nazionale ed internazionale che necessita sempre più di pubblici interventi per il governo dei rapporti politici ed economici; altri ancora alle difficoltà politiche dei governi di coalizione, cioè a dire alla scarsa omogeneità delle maggioranze che spingerebbe i governi all'uso del decreto-legge per evitare laceranti dibattiti parlamentari; altri infine all'attività normativa scaturente da fonti autonome quali la contrattazione collettiva che, stante il ruolo di mediatore ormai assunto istituzionalmente dal Governo, trova sempre più spesso la sanzione giuridica nella forma del decreto-legge (2).

---

(1) Gli onorevoli Bettino Craxi e Giovanni Spadolini, in occasione della presentazione dei rispettivi governi al Parlamento per la fiducia, illustrando il programma hanno fatto esplicito riferimento al problema della decretazione d'urgenza per prometterne un uso moderato e conforme alla Costituzione. La realtà poi ha travolto ogni buona intenzione, anche se non si può dire che da questo punto di vista le loro compagini governative siano state le peggiori.

(2) Le cause indicate di giuristi e politici sono molte di più. Qui forse è opportuno ricordare anche l'ampia competenza legislativa, forse unica fra le democrazie occidentali, che provoca uno scarso uso del potere regolamentare. Il fenomeno viene poi accentuato dalla preferenza del Governo di ricorrere alla legge piuttosto che al provvedimento amministrativo, in quanto quest'ultimo è soggetto a gravame giurisdizionale, mentre la prima è sostanzialmente insindacabile, salvo l'ipotesi di inco-stituzionalità.

Queste sono solo alcune delle cause individuate nell'annoso dibattito sulla decretazione d'urgenza; altre se ne potrebbero elencare. La loro citazione è stata fatta per evidenziare come il fenomeno della decretazione d'urgenza, attenendo strettamente alle relazioni intercorrenti tra Governo e Parlamento, si qualifichi quale problema istituzionale e si carichi nel contempo di valenze politiche che possono far perdere di vista l'esatta valutazione della sua portata, la puntuale rilevazione delle cause e la individuazione dei possibili rimedi.

Dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana a tutt'oggi, con la esclusione forse della prima legislatura in cui si è fatto un uso discreto del decreto-legge, tutti i governi che si sono succeduti alla guida del Paese hanno sempre più spesso fatto ricorso a questo strumento normativo fino a fargli assumere un ruolo primario fra le fonti del diritto (3). In verità il fenomeno non è per niente nuovo nella storia costituzionale italiana, esso anzi compare costantemente nell'Italia unitaria a prescindere da quanto fosse sanzionato nello Statuto albertino, nella L. 100/1926 e successive modifiche, e infine nella Costituzione repubblicana.

La stessa L. 23 agosto 1988, n. 400, sulla disciplina dell'attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, che ha introdotto alcune disposizioni dirette a disciplinare i caratteri cui i decreti-legge devono uniformarsi ed a sottrarre alla disciplina degli stessi alcuni contenuti, non ha inteso affrontare il fenomeno in tutte le sue implicazioni e, sabbene troppo recente per valutarne appieno gli effetti, si può ritenere fin d'ora che non potrà andare oltre al contenimento degli aspetti più aberranti e di più dubbia costituzionalità del fenomeno, quali quello della reiterazione dei decreti non convertiti e quello della disomogeneità di molti di essi (i cc. dd. decreti omnibus).

L'uso, anzi l'abuso della decretazione d'urgenza nasce dunque con l'unità d'Italia. Scopo di questa indagine è quello di verificarne la legittimità nell'ordinamento statutario, individuarne il lento consolidarsi dei suoi lineamenti attraverso l'esame del travaglio giurisprudenziale e dottrinale, valutarne gli effetti sulla distribuzione di

---

(3) Nella I° legislatura sono stati presentati al Parlamento per la conversione in legge n. 29 decreti-legge; nella seconda n. 60; nella terza n. 30; nella quarta n. 94; nella quinta n. 69; nella sesta n. 124; nella settima n. 167; nell'ottava n. 275; nella nona, fino al maggio 1985, n. 105. I dati sono riprodotti dalla pubblicazione: *La decretazione d'urgenza*, Roma, Camera dei Deputati, 1985.

funzioni fra gli organi costituzionali, sul regime giuridico delle fonti di diritto e, infine, sulla forma di governo. L'exkursus storico troverà dei punti fermi per una sua periodizzazione nello statuto albertino, nella legge 100/1926 e, infine, nella Costituzione repubblicana. Non si esclude che nell'ambito di ciascun periodo possano poi farsi altre distinzioni temporali, ove di necessità, in relazione ad eventi socio-politici qualificabili come variabili indipendenti del fenomeno.

Verranno esaminati gli atteggiamenti della dottrina, della giurisprudenza e dello stesso Parlamento. Non ci si potrà perciò esimere da qualche valutazione politica anche se il problema va inquadrato e studiato in quanto istituzionale. Una sua esatta impostazione infatti non può prescindere dalla collocazione dei decreti-legge nell'ambito delle fonti del diritto; un uso scorretto di essi infatti sconvolge il sistema di ripartizione delle funzioni previste dalla Costituzione, mette in atto una redistribuzione del potere nel sistema politico-istituzionale, opera insomma modificazioni non lievi nella forma di Governo.

2. Le disposizioni statutarie che più o meno direttamente risultano riferibili al problema della decretazione d'urgenza si desumono dagli articoli 3, 6 e 82. Essi rispettivamente recitano: « Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e dalle due Camere: il Senato, e quella dei Deputati » (art. 3); « Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato: e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne » (art. 6); « Il presente Statuto avrà pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere, la quale avrà luogo appena compiute le elezioni. Fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio d'urgenza con sovrane disposizioni, secondo i modi e le forme sin qui seguite, omesse tuttavia le interinazioni e registrazioni dei magistrati, che sono fin d'ora abolite » (art. 82) (4).

---

(4) L'art. 82, come si desume dal suo stesso tenore, è una disposizione transitoria. Secondo il Proclama regio dell'8 febbraio 1848 lo Statuto sarebbe entrato in vigore solo dopo « l'attivazione del nuovo ordinamento delle amministrazioni comunali » che era stato riformato con editto del 27 novembre 1847. Questa riforma all'epoca della preparazione dello Statuto non era stata attuata. L'incalzare degli eventi politici fece accantonare questa idea e subordinare l'entrata in vigore dello Statuto alla sola formazione delle Camere. Le elezioni si svolsero il 27 aprile e le Camere si riunirono in prima seduta l'8 maggio successivo. Da quel giorno lo Statuto albertino entrò nel suo pieno vigore.

Il procedimento interpretativo, stante il tenore letterale delle disposizioni, non sembra presentare particolari difficoltà; anzi può dirsi che la lettura delle stesse è sufficientemente chiara ed univoca da rendere possibile anticipare fin d'ora la mancanza di fondamento giuridico del decreto-legge. Un'analisi più approfondita sia del tenore letterale che dello spirito delle disposizioni stesse si impone, tuttavia, non solo per rispondere alla finalità di questa ricerca, che è quella di esaminare il fenomeno della decretazione d'urgenza nella storia costituzionale dell'Italia unitaria, ma soprattutto per verificare l'opinione dottrinale che, una volta fattosi abituale e costante il ricorso al decreto-legge, proprio sulla base degli articoli citati ha cercato di legittimarne costituzionalmente l'uso (5).

Dette disposizioni rappresentano nell'ambito dello Statuto albertino un esempio quasi irripetibile di normazione organica, coordinata e coerente. Stante però la loro natura costituzionale, l'accertamento del loro significato non può prescindere da un qualche cenno sul momento politico e sugli importanti precedenti storici che ne hanno determinato la formulazione e quindi l'adozione. Non che si intenda procedere ad una vera e propria indagine sulle origini storiche dello statuto; essa, peraltro, potrebbe apparire di scarso rilievo ove si consideri che lo stesso, « concepito su una linea di conservatorismo moderato », una volta emanato, « cominciò a vivere di una vita propria » evolvendo ben al di là delle intenzioni dei suoi redattori verso forme di costituzionalismo più avanzato (6). Basti pensare alla forma di governo costituzionale puro in esso delineata ed alla sua evoluzione verso una forma di governo parlamentare. Evoluzione lenta, incerta e difficoltosa, e non certo rapida come parte della dottrina sembra voler ritenere (7), ma pur sempre evoluzione destinata ad attribuire al significato di molte disposizioni statutarie un

---

(5) Si veda per tutti: CANEPA VACCARO, *Sulle ordinanze d'urgenza*, in *Archivio di dir. pubb.*, 1895, 338 ss.; CODACCI PISANELLI, *L'ordinanza d'urgenza*, in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900, 100; MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, To, 1898, 55; MORELLI, *Il Re*, Bo, 1899, 703, sostiene che il divieto contenuto nell'art. 6 si riferirebbe esclusivamente alla sospensione o dispensa dell'osservanza delle leggi; ciò non comporterebbe per il Re il divieto di emanare norme del tutto nuove che, pur innovando l'ordinamento giuridico, non sospendano né dispensino dall'osservanza delle leggi già esistenti.

(6) M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, (a cura di C.A. Jemolo e M.S. Giannini, FI, 1946, 53.

(7) Si veda per tutti M.S. GIANNINI, op. cit., p. 70.

rilievo meramente storico. Peraltro va rilevato che un simile giudizio di evoluzione progressiva ben si attaglia soltanto ai primi decenni di vita dello Statuto. Quella stessa lacunosità della normativa, infatti, che, sotto la spinta delle forze più illuminate, favorirà nei primi tempi una qualche evoluzione del sistema costituzionale italiano sul solco tracciato da Paesi europei di più radicata democrazia, permetterà successivamente, in concomitanza con vicende storiche particolarmente drammatiche, l'introduzione di una legislazione che, senza mutare lo Statuto, determinerà un'involuzione autoritaria del sistema politico italiano fino a farlo sfociare in una dittatura.

Le disposizioni che qui interessano, nonostante gli aggiustamenti, le esplicazioni, le vere e proprie modificazioni dello Statuto operate dal legislatore, sia pure senza mai confessarne esplicitamente l'intenzione, hanno disciplinato la materia della decretazione d'urgenza fino all'entrata in vigore della legge 100/1926. Se quindi si può concordare sul fatto che lo statuto albertino ha vissuto « una vita quasi completamente formale, nel senso che al di là delle sue norme scritte, hanno operato numerose norme non scritte » tratte di volta in volta dalla prassi propria di diversi modelli di Stato, in un succedersi non sempre logico e progressivo, è pur sempre necessario accertare il significato delle disposizioni citate il quale, essendo stato compiutamente delineato l'esercizio del potere legislativo ed implicitamente trattato il problema della decretazione d'urgenza, assumerà per la nostra indagine, accanto a valenze storiche, un vero e proprio valore normativo (8). Se poi, a conclusione del procedimento d'interpretazione, risulterà confermato il giudizio che si è ritenuto di poter anticipare, significherà che la vita dello statuto albertino sarà stata tanto formale da permettere, accanto alla prassi costituzionale indispensabile a colmare le sue molte lacune, la nascita ed il consolidarsi di una prassi addirittura contraria a norme scritte dello stesso.

Tutto quanto fin qui detto scaturisce da una considerazione fondamentale e cioè che il problema della decretazione d'urgenza travalica i limiti del pur ampio alveo delle fonti formali del diritto per collocarsi ed incidere sugli stessi rapporti fra gli organi costituzionali. Non sarà quindi inutile dare uno sguardo alle nostre disposizioni. La individuazione del loro contenuto costituirà un punto fermo da cui prendere le mosse per correttamente valutare non solo

---

(8) Le parole virgolettate sono di M.S. GIANNINI, op. cit., p. 44.

il fondamento giuridico di tale strumento normativo ma anche l'incidenza dello stesso sul sistema delle fonti ed infine la linea di evoluzione dei rapporti fra organo legislativo ed organo esecutivo; in una parola, la forma di Governo.

3. Da quanto detto risulta necessario, oltre all'utilizzo dei normali strumenti ermeneutici (implicanti valutazioni sul momento politico e sui precedenti storici) indispensabili per un'esatta valutazione delle singole disposizioni, premettere qualche pur breve considerazione di carattere generale sullo Statuto, per esattamente inquadrare il fenomeno della decretazione d'urgenza nella più ampia problematica della forma di governo, se è vero, come è vero, che detto statuto è riuscito a sopravvivere circa cent'anni e durante la sua vigenza si sono succedute la forma di governo costituzionale puro, quella parlamentare con qualche degenerazione nel parlamentarismo, e perfino la dittatura fascista.

La longevità delle costituzioni è normalmente attribuita dagli studiosi alla loro capacità di adattarsi al mutamento della realtà politica e sociale. La determinante di tale adattabilità non sarebbe però costituita dal basso numero degli aspetti organizzatori dell'ordinamento giuridico e dei diritti civili, politici e sociali disciplinati dal testo costituzionale, bensì invece dall'ampiezza e generalità delle locuzioni usate dallo stesso. Questa caratteristica del tenore letterale delle disposizioni infatti permette con più facilità quella che si chiama l'interpretazione evolutiva delle stesse e quindi il loro adeguarsi al mutamento sociale.

La sopravvivenza, anche solo formale, dello Statuto albertino, nonostante i molti e rilevanti mutamenti politico-istituzionali, non può essere attribuita alla particolare formulazione letterale del suo testo. Anzi questo risulta essere piuttosto approssimativo, impreciso e incompleto; tanto è vero che tutti coloro che si sono cimentati in un suo commento sono stati costretti a fare spesso ricorso alla disciplina data ai vari istituti giuridici dalle costituzioni tedesche, francese, inglese e belga al fine di colmare le lacune, integrare le locuzioni dimidiate e chiarire quelle anfibologiche (9).

Parte della dottrina ha imputato questi aspetti dello statuto

---

(9) Si veda per tutti: RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, To, 1909.

albertino e soprattutto il fatto che lo stesso tralasci di disciplinare non poca parte dell'assetto istituzionale del Paese, alla sua caratteristica di costituzione breve, o meglio, qualificando lo statuto albertino come costituzione breve, certa dottrina si limita semplicisticamente a prendere atto delle sue molte lacune e ad imputarle implicitamente ad una precisa scelta dei suoi redattori (10).

È opinione di chi scrive, invece, che ciò sia piuttosto imputabile alla sua natura di carta ottriata; cioè a dire, da una parte, alla qualità dei suoi redattori non necessariamente esperti in materia costituzionale e, dall'altra, al tentativo degli stessi di conservare al Re, nelle forme e nei modi del regime precedente, tutto quanto dallo stesso non fosse « graziosamente » concesso.

Tralasciando, comunque, quelle che possono essere le caratteristiche formali dello Statuto, ciò che è vero e che si deve tener presente per non rischiare conclusioni di mera interpretazione formale, è che esso fu elaborato frettolosamente in poche sedute del Consiglio di Conferenza, con il solo ausilio delle carte costituzionali francesi del 1814 e del 1830 e belga del 1831, da uomini preoccupati di « concedere » il meno possibile, privi di un disegno costituzionale preciso e, certamente, manchevoli della necessaria chiarezza organizzativa delle attività dello Stato in generale e delle funzioni ed interazioni degli organi costituzionali in particolare (11).

La risultante non poteva che essere un quadro costituzionale non ben definito, lacunoso e talora contraddittorio, destinato comunque a determinare l'insorgenza di un clima di diffidenza se non addirittura di antagonismo nei rapporti fra gli organi costituzionali e, soprattutto, fra quello legislativo e quello esecutivo.

Lo statuto albertino prevede soltanto quattro organi costituzionali: il Re, la Camera elettiva, il Senato di nomina regia e il Governo;

---

(10) Come si vedrà più avanti lo Statuto si limita a disciplinare alcuni diritti fondamentali dei cittadini e l'assetto istituzionale del potere centrale. Ciò nonostante non menziona l'organo o gli organi cui compete l'indirizzo politico; ben poco dice sui rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo e infine non accenna ai rapporti all'interno della diarchia Corona-Governo cui è affidato il potere esecutivo.

(11) Si vedano i verbali delle sedute del Consiglio di Conferenza in: *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, a cura di G. FALCO, Roma, 1945. Il Consiglio di Conferenza, straordinario in quanto allargato a personaggi di rilievo della vita pubblica del Regno, si riunì nei giorni 3 e 7 febbraio 1848 per tracciare i lineamenti della Costituzione da concedere. Questi poi furono sviluppati in cinque sedute: 10, 17, 24 febbraio e 2, 4 marzo.

e si dilunga minuziosamente ad elencare soltanto i compiti e le prerogative del primo. Infatti, nonostante che affidi esplicitamente l'esercizio della funzione legislativa al Parlamento-Re e quella esecutiva al Re-Governo, mentre dedica numerosi articoli alle due Camere, riservandoli peraltro quasi esclusivamente alla loro morfologia e alle prerogative dei loro membri, ne spende solo tre per il Governo e nessuno per disciplinare i loro rapporti.

La grave lacuna, certamente imputabile almeno in parte alla affrettata elaborazione dello Statuto la cui promulgazione si imponeva con urgenza per la necessità politica di placare i vasti movimenti di piazza che stavano avvenendo un po' ovunque nel regno Sabauda, non trova, a mio parere, la sua causa determinante nel modello di Stato la cui realizzazione molta parte della dottrina, a posteriori, ha ritenuto fosse nelle intenzioni del Consiglio di Conferenza, cioè a dire quello monarchico costituzionale puro, e quindi nell'adozione del principio di separazione dei poteri. Questo, anzi, come vedremo meglio più avanti, nonostante fosse ormai acquisito alla cultura giuridica del tempo e realizzato in alcune costituzioni europee, non solo non si può dire adottato nello statuto albertino ma forse neanche accolto come principio tendenziale di organizzazione dei poteri sovrani. Esso, semmai, presente ai giuspubblicisti italiani più di quanto non lo sia stato ai redattori dello statuto, è sempre stato usato come chiave di lettura di quest'ultimo sia al fine di colmare le molte lacune sia al fine di dare un contenuto progressivo alla equivoca ed insufficiente sua lettera.

Dalla lettura dei verbali delle poche sedute dedicate alla formulazione del testo statutario traspare con sufficiente chiarezza, sia pure attraverso i veli di un linguaggio burocratico, la sostanziale volontà conservatrice della quasi totalità dei suoi redattori e comunque la mancanza di un qualsiasi schema di organizzazione costituzionale.

Il metodo in pratica seguito è stato quello di procedere a concessioni il più possibile moderate e soltanto a quelle la cui negazione sarebbe stata politicamente inopportuna. Il sistema di governo scaturito non poteva non risultare dai contorni incerti ed approssimativi, e la sua funzionalità affidata « più alla capacità ed alla fortuna... degli uomini che alla razionalità e alla logica del sistema » (12).

---

(12) G.G. STENDARDI, *Statuto del Regno*, in *Nuoviss. Digesto*, vol. XVIII, 420 ss.

Esso, in concreto, conservava alla Corona ampi poteri nei confronti degli altri organi costituzionali e ne intaccava solo parzialmente la preminenza propria del sistema monarchico assoluto; anche se, va pur detto, alcune contraddizioni di fondo, che vedremo meglio più avanti, concorreranno a rendere incerto il fondamento giuridico favorendo, per un verso, il formarsi di una costituzione materiale più avanzata e progressiva di quella formale e, per un altro, alimentando in certe circostanze tentativi regressivi se non addirittura di involuzione autoritaria.

4. Ma vediamo specificamente come i poteri fondamentali dello Stato fossero ripartiti fra gli organi costituzionali e come fossero disciplinati i rapporti fra questi ultimi.

Il potere legislativo, che registrava le maggiori innovazioni, era affidato alle Camere e al Re (art. 3); solo a quest'ultimo però spettava la sanzione e la promulgazione delle leggi (art. 7), mentre la loro proposizione apparteneva sia al Re che alle due Camere (art. 10).

Il potere esecutivo era affidato solo al Re (art. 5) che lo esercitava avvalendosi di collaboratori di sua fiducia (i ministri) nei cui confronti aveva ovviamente sia il potere di nomina che quello di revoca (art. 65).

La giustizia (lo Statuto non parla di funzione giurisdizionale), infine, era esercitata in nome del Re da organi neanche configurati come un potere (artt. 68-73), sostanzialmente dipendenti dall'esecutivo con l'unica limitata garanzia dell'inalterabilità (13).

Il Re, quindi, era posto, o meglio conservato, ai vertici dei tre poteri fondamentali dello Stato, nel cui ambito risultava titolare di attribuzioni non certo formali. Anzi, almeno nelle intenzioni dei redattori dello Statuto, grazie al potere di sanzione delle leggi ed alla nomina e revoca dei ministri, a lui e soltanto a lui competeva quella che oggi chiamiamo la funzione d'indirizzo politico.

Lo stesso Statuto, però, nel suo preambolo, dove dichiarava Carlo Alberto essere re d'Italia « per grazia di Dio e volontà della

---

(13) M.S. GIANNINI, op. cit. p. 51, ricorda che nello Statuto volutamente « furono omesse norme che avrebbero potuto limitare maggiormente l'autorità regia, in special modo quelle concernenti i rapporti tra assemblea rappresentativa (Camera dei Deputati) e il Governo ».

Nazione », e nell'art. 4, dove dichiarava « la persona del re sacra ed inviolabile », usava locuzioni equivoche e contraddittorie solo apparentemente prive di significato sul piano giuridico-istituzionale.

Tralasciando in questa sede ogni possibile considerazione sulle conseguenze che sul piano istituzionale possono derivare dalla diversa legittimazione del potere sovrano, anche in considerazione del dubbio valore giuridico delle disposizioni del preambolo e della stessa locuzione « la persona del re è sacra », è certo che la inviolabilità della persona del re costituisce un preciso principio giuridico di garanzia della istituzione monarchica e comporta la giuridica irresponsabilità dello stesso.

La evidente contraddizione scaturente dalla volontà di conservare al Re i più ampi poteri possibili e nel contempo di determinarne la irresponsabilità giuridica e politica, quasi a volerne confermare la investitura divina, non porà non produrre effetti sullo sviluppo dell'assetto istituzionale del Paese. Anzi, col tempo, produrrà conseguenze non solo non volute dai redattori dello Statuto ma addirittura contrarie alle loro intenzioni. Essa infatti sarà causa, da una parte, di una certa delegittimazione del Re nell'esercizio dei suoi molti poteri, che via via diverranno sempre più formali, e, dall'altra, della rivendicazione della stessa legittimazione da parte del Governo e del Parlamento. Non saranno poche, quindi, le incertezze sui rapporti fra i diversi organi costituzionali. E se è vero quanto è stato detto e cioè che lo statuto albertino ha permesso l'evoluzione del sistema costituzionale più per le sue lacune e contraddizioni che non per quanto in esso è scritto e previsto, è altrettanto vero che le stesse contraddizioni e equivoci saranno la causa di rallentamenti ed inversioni di tendenza della linea evolutiva e favoriranno i molti tentativi della Corona di riconquistare quelle prerogative che tanto generosamente lo Statuto le conservava e che invece veniva perdendo nel confronto quotidiano con il Parlamento.

Sancire la irresponsabilità del Capo dello Stato comporta, come logica conseguenza, la sua configurazione di organo *super partes*, di arbitro di eventuali conflitti fra gli altri organi costituzionali. Detta posizione, peraltro, nel caso di un Re, che è tale per discendenza e per tutta la vita, sarebbe resa più logica se non addirittura necessaria dalla mancanza di una elezione e di una rielegibilità che in qualche modo implicano una valutazione ed un giudizio politico.

Tutto ciò è, invece, chiaramente incompatibile non solo con l'ampiezza dei poteri del Re inerenti a tutte le funzioni fondamentali

dello Stato, ma anche con il quadro prefigurato dallo statuto per la soluzione di eventuali conflitti con gli altri organi costituzionali. In verità lo statuto disciplina minutamente i poteri del Re nei confronti del Parlamento e in particolare della Camera elettiva, perché soltanto il potere legislativo egli condivideva, almeno secondo l'intenzione degli autori, con un altro organo costituzionale.

L'attribuzione esclusiva al Re del potere esecutivo non voleva infatti essere solamente formale. Tanto è vero che lo Statuto parla solo di singoli ministri del Re e mai prende in considerazione il Governo nella sua collegialità. La previsione dell'organo collegiale avrebbe infatti potuto lasciare supporre in capo allo stesso un potere di elaborazione e formulazione di scelte di indirizzo politico che invece lo Statuto lasciava solo al Re. In un simile quadro era impensabile l'insorgenza di conflitti fra Corona e Governo; e se, in ogni caso, ne fossero insorti sarebbe stato sufficiente a dirimerli il disposto dell'art. 65 che attribuiva al Re il potere di revoca dei suoi ministri.

Più complesso risulta essere il quadro dei rapporti fra Corona e Parlamento. Alla conflittualità implicita all'essere l'una titolare del potere esecutivo e l'altro del potere legislativo, si aggiunge infatti quella potenziale derivante dall'essere il potere del Re di partecipare all'esercizio della funzione legislativa effettivo e reale. Il combinato disposto degli artt. 7 e 56, almeno nelle intenzioni degli autori dello statuto, rimetteva al re oltre la sanzione della legge, ove l'avesse ritenuto opportuno, anche il potere di rifiutare la stessa. È vero che ciò è avvenuto soltanto raramente, e che molto più frequenti sono stati successivamente i conflitti fra Corona-Governo da una parte e Parlamento dall'altra; è comunque vero che questo è il quadro disegnato nello Statuto e, quali che fossero i termini del conflitto, lo stesso dotava il Re dei poteri necessari ad una soluzione a lui favorevole.

Mentre infatti il Parlamento era privo di qualsiasi potere per volgere a suo favore il conflitto, salvo ovviamente quello di fatto di boicottare l'esercizio della funzione legislativa, il Re, con proprio decreto, poteva invece prorogare le Camere sospendendone temporaneamente i lavori, chiuderne la sessione caducando tutte le operazioni in corso di svolgimento e, perfino, sciogliere la Camera elettiva. A questo va poi aggiunto il fatto che il Senato era di nomina regia e il numero dei suoi componenti indeterminato, per cui il Re poteva anche procedere alla nomina di un certo numero di senatori fino a ricostruire in questa Camera una maggioranza a lui favorevole.

La effettività dei poteri riconosciuti al Re e la molteplicità degli strumenti in suo possesso per la soluzione di eventuali conflitti con gli altri organi costituzionali sono evidentemente incompatibili con la previsione di una sua irresponsabilità. Questa infatti dovrebbe comportare, come si direbbe oggi, la configurazione del Re come potere neutro, un potere cioè che non concorre a formulare l'indirizzo politico ma concorre più semplicemente a mantenere quello esistente o, attento ad eventuali mutamenti, a favorire nuovi indirizzi emergenti. Invece, oltre a quelli già detti, l'art. 5 riconosceva al Re anche il potere di dichiarare la guerra e di stipulare trattati internazionali di ogni natura e contenuto senza sentire il Parlamento. Nell'uno e nell'altro caso l'unico obbligo che gli incombeva era quello di darne notizia alle Camere quando, a suo giudizio, l'interesse e la sicurezza dello Stato lo avessero permesso. L'assenso delle Camere era, infatti, indispensabile soltanto per quei trattati che avessero comportato oneri finanziari e variazioni del territorio (art. 5).

Da quanto fin qui detto sembra risultare abbastanza chiaro l'assetto istituzionale nel cui ambito collocare il problema della decretazione d'urgenza. La formula organizzativa dei rapporti fra esecutivo e legislativo può essere fatta risalire a quello che convenzionalmente si definisce forma di governo costituzionale pura, con l'avvertenza però che la divisione dei poteri che caratterizza questa formula è in realtà nello Statuto albertino appena tendenziale. In particolare va tenuto presente che detta forma di governo presuppone che la funzione legislativa sia di competenza esclusiva dell'organo rappresentativo, mentre la sanzione della legge che lo Statuto riservava al Re non voleva essere una semplice condizione di efficacia della stessa bensì un elemento essenziale alla sua perfezione.

Va pure avvertito che, ai fini dell'accertamento del significato e della portata delle disposizioni sopra citate, il quadro di riferimento rappresentato dalla istituzionalizzazione delle interazioni fra organi costituzionali potrebbe anche risultare non decisivo e che, in ogni caso, esso è suscettibile di evoluzione tanto più rapida quanto maggiori risultano essere le lacune, le incertezze e le contraddizioni dello Statuto. È ben vero che le titubanze, i timori e perfino gli scopi dei redattori dello Statuto perderanno ben presto, al primo impatto con la realtà socio-politica, ogni valore e peso sia giuridico che politico. È però altrettanto vero che, pur accettata per comodità la definizione di governo costituzionale puro, non era certo nelle intenzioni degli stessi tracciare un simile quadro politico-istituzionale.

I poteri della Corona nei confronti degli altri organi costituzionali volevano essere effettivi e reali e, comunque, ponevano la stessa in una sicura posizione di prevalenza nella determinazione dell'indirizzo politico. Se quindi solo con cautela possono riferirsi al regime politico-istituzionale del regno sabaudo del 1848 i caratteri del governo costituzionale puro, è quanto meno affrettato far risalire la trasformazione dello stesso in una monarchia a governo parlamentare allo stesso 1848. Le dimissioni del governo Balbo, presentate in quell'anno a seguito di un voto contrario della Camera elettiva, vanno considerate soltanto come un segnale di quella che sarebbe stata la linea evolutiva del sistema istituzionale e, semmai, una prova concreta e tangibile della scarsa sensibilità e preveggenza politica dei redattori dello Statuto.

Ben più lenta sarà l'evoluzione; ben più faticosa e, soprattutto non priva di rallentamenti, arresti ed inversioni di tendenza per attribuire a dette dimissioni un valore decisivo e periodizzante nella storia costituzionale italiana.

Le dimissioni del Governo Balbo, come altre negli anni successivi, non hanno neppure il merito di aver dato inizio ad una prassi costituzionale. Troppi infatti sono gli esempi in senso contrario che si potrebbero qui citare. Tanto meno si può ritenere che le stesse abbiano comportato la istituzionalizzazione della responsabilità politica dell'esecutivo verso il legislativo. Infatti « si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente del o dei collegi titolari del potere legislativo » (14).

5. L'attribuzione alle Camere della funzione legislativa è la logica conseguenza di un processo plurisecolare in materia di fonti del diritto. Non è certamente questa la sede per ripercorrerne tutte le tappe, né tanto meno per esaminarne le molteplici implicazioni. È però forse necessario accennare, sia pure brevemente, a due aspetti del lungo processo, il primo relativo all'insorgenza di un predominio della fonte legislativa su tutte le altre fonti, il secondo, che più ci riguarda, relativo alla titolarità della specifica funzione. L'uno e l'altro potranno risultare utili per comprendere il significato e la portata

---

(14) L. ELIA, *Governo* (forme di), in *Enc. del Dir.*, Vol. XXIII, 642.

degli artt. 3 e 6 dello Statuto albertino sia per quanto attiene alla legittimità dei decreti legge, sia per i loro effetti sul sistema delle fonti giuridiche e quindi sulla qualificazione della forma di governo.

Per quanto attiene al primo fenomeno va rilevato che gli stessi monarchi assoluti una volta legittimata la loro potestà come superiore non recognoscens, al fine di meglio accentrare il potere nelle mani del governo centrale e di porsi come unici arbitri dei vari privilegi concessi alle città, alle contrade, ai borghi, alle corporazioni, alle confraternite di religiosi e di laici, alle compagnie di mercanti e maestri d'arte, avevano privilegiato la fonte legislativa a scapito delle fonti consuetudinaria, giurisprudenziale e dottrinale. Ciò rispondeva anche all'esigenza di eliminare la complessa articolazione dei rapporti sociali dell'epoca medioevale e di raggiungere una loro razionalizzazione unitamente a quella del sistema politico-istituzionale. Si imponeva quindi l'abbandono delle fonti giuridiche tradizionali che erano state all'origine di una molteplicità di ordinamenti statutari e consuetudinari, di privilegi secolari e di diverse forme di autonomia.

La natura pattizia del potere feudale derivante dal solenne giuramento prestato dal principe, all'atto della consacrazione, di rispettare e non revocare privilegi ed autonomia a collettività o singoli, lasciava il posto ad un ordine sociale imperniato sul principio di gerarchia fondato sulla potestà superiore del sovrano (15).

Questi, accanto alla titolarità delle funzioni esecutiva e giurisdizionale, acquisiva anche il potere primario di legiferare senza vincoli o condizionamenti di sorta.

L'ampio sviluppo della legislazione che si è verificato in parallelo con l'affermarsi del potere assoluto, se da un lato ha comportato un progresso sul piano della razionalizzazione dei rapporti sociali, dall'altro ha dato luogo ad effetti non sempre positivi.

La nascita, infatti, delle monarchie nazionali ha prodotto come logica conseguenza la creazione di estesi apparati burocratici e di possenti eserciti destinati non solo alla difesa esterna ma anche alla conservazione e potenziamento del potere interno. Le enormi risorse economiche, necessarie al mantenimento di detti apparati e soprattutto all'attribuzione di veri e propri privilegi destinati a garantire la loro fedeltà alla Corona, costringevano i monarchi ad un

---

(15) G. ASTUTI, *Legge* (dir. interm.) in *Enc. del Dir.*, Vol. XXIII, 860.

forte drenaggio delle entrate e quindi a patteggiamenti con alcuni ceti sociali.

Se è vero, quindi, che l'esercizio della funzione legislativa da parte della Corona aveva semplificato il sistema delle fonti e contenuti, se non eliminati, i particolarismi giuridici che si fondavano sul diritto consuetudinario, è altrettanto vero che accanto alla disciplina unitaria che si cercava di dare con le *ordonnances générales* all'ordinamento giuridico, al diritto criminale, al processo civile e penale, la Corona era costretta a mantenere, se non addirittura a moltiplicare, privilegi e dispense mediant le *lettres patentes*. Privilegi che peraltro non sempre si costituivano a favore dei ceti più produttivi o, quanto meno, quasi mai si rivelavano positivamente funzionali alla creazione di nuove ricchezze.

Al complesso reticolo di rapporti sociali dell'età feudale, fondato su una miriade di piccoli privilegi e dispense derivanti da antiche consuetudini, cui faceva riscontro un sistema politico-istituzionale caratterizzato da una pluralità di ordinamenti giuridici e, quindi, da un modello organizzatorio di gestione del potere ispirato ad una sua pur complessa forma di decentramento, si sostituiva con lo Stato assoluto un modello di società semplificato in pochi ma estesi ceti sociali cui corrispondeva un unico ordinamento giuridico ispirato ad un forte accentramento dove, però, i privilegi assumevano proporzioni ed effetti molto più laceranti. Essi infatti si costituivano a favore del ceto burocratico e di quello militare che, pur rappresentando nel sistema sociale una minoranza elitaria, erano pur sempre notevolmente più estesi di piccoli gruppi sociali o corporazioni medioevali e quindi producevano situazioni di oggettiva ingiustizia più vistose ed eclatanti. L'imputabilità di dette situazioni alla volontà del Re, conseguente alla loro origine legislativa ed alla titolarità in capo allo stesso della relativa funzione, ovviamente con il concorso di altre cause fra le quali non ultima la discrasia fra potere politico e potere economico, faciliterà la diffusione di dottrine egualitarie e, quindi, il compito della rivoluzione francese e del sempre più potente ceto borghese di realizzare la separazione delle funzioni, di garantire l'autonomia della magistratura, di relegare il Sovrano all'esercizio della funzione esecutiva e, soprattutto, di attribuire la sovranità alla Nazione la cui volontà sarebbe stata espressa dal parlamento, quale organo rappresentativo, nella forma della legge.

Il predominio dell' legge fra le fonti del diritto risulterà funzionale anche al ceto borghese. Anzi l'averne attribuito la titolarità al

Parlamento ne rafforzerà ulteriormente la posizione facendone lo strumento della certezza del diritto e, soprattutto, dell'abolizione delle *lettres patentes* di derivazione regia.

Il principio della legge uguale per tutti qualifica lo Stato liberale come Stato di diritto, in quanto fondato non più sulla volontà del sovrano (e *legibus solutus*) bensì sulla supremazia della legge. Le libertà individuali, i liberi commerci e lo stesso potere del nuovo ceto dominante trovano la loro garanzia nella disciplina legislativa. Non importa se i privilegi del ceto militare e del ceto burocratico rimangono intoccati; ciò che conta è che risultino filtrati dalla legge. Anzi la riserva di legge può renderli funzionali al nuovo ceto dominante; basterà sottrarre al Re le *ordonnances générales* e le *lettres patentes*; in una parola sottrargli la titolarità della funzione legislativa.

6. Nel quadro così delineato, il disposto dell'art. 3: « Il potere legislativo sarà esercitato collettivamente dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati », diviene più chiaro di quanto già non sia nel suo tenore letterale. Esso rappresenta nello Statuto albertino, più di ogni altra disposizione, la consacrazione del regime costituzionale ed il tramonto definitivo del regime assoluto che aveva avuto nel Re il sovrano, cioè a dire il titolare della funzione legislativa, esecutiva e giurisdizionale. Non è un caso che l'articolo ricalchi fedelmente l'art. 15 della Costituzione francese del 1814 (poi riportato col n. 14 in quella del 1830) e l'art. 26 della Costituzione belga del 1831, che più di ogni altra costituzione dell'epoca avevano evidenziato la centralità del Parlamento nel sistema politico-istituzionale e, più di quanto non abbia fatto lo Statuto albertino, avevano realizzato la divisione dei poteri. Ma forse, più che sul principio della separazione dei poteri, che comunque rappresenta il punto nodale di tutte le costituzioni liberali ottocentesche e la consacrazione della conquista del potere politico da parte della borghesia, è bene soffermare per un momento l'attenzione sul fatto che l'art. 3 St. affidi « collettivamente » al Re e al Parlamento la funzione legislativa. Infatti la dottrina, alla fine dell'ottocento, tenterà di legittimare costituzionalmente la decretazione d'urgenza equivocando non poco sul fatto che l'articolo in parola affidi anche al Re il potere di fare le leggi.

L'esercizio della funzione legislativa, si diceva, da parte dell'Esecutivo (Corona-Governo) è perfettamente legittima purché il

decreto-legge sia completato nel suo procedimento formativo, anche se successivamente, dall'intervento ratificante del potere legislativo. In altri termini con la decretazione d'urgenza si sarebbero soltanto capovolti i tempi di intervento dei due organi deputati alla funzione legislativa (Camera e Re) e quindi sarebbe sempre stato salvo l'apporto collettivo voluto dall'art. 3.

Questa opinione dottrinale, sulla quale si avrà occasione di ritornare, interpretava l'art. 3 estrapolandolo dal contesto statutario, trascurandone le interrelazioni con gli art. 6 e 82 dello statuto, dimenticando che una miriade di decreti-legge erano stati emanati senza la necessaria clausola di presentazione alle Camere per la conversione e, infine, non considerando che di fatto molti decreti-legge erano stati emanati ed avevano innovato l'ordinamento giuridico senza che mai il Parlamento ne fosse stato in qualche modo investito al fine di una ratifica.

Per una valutazione esatta della portata dell'avverbio « collettivamente », cioè a dire per una valutazione dell'apporto del Re nel procedimento di formazione delle leggi soccorrono l'interprete gli artt. 7 e 10 dello Statuto. Questi infatti specificano che il Re ha il potere di iniziativa legislativa (art. 10) e quello di sanzione delle leggi (art. 7). La partecipazione della Corona all'organo legislativo, tralasciando qui l'irrilevante potere d'iniziativa, rimane in concreto come un ultimo retaggio dell'antico potere assoluto e, tutt'al più, come necessaria conseguenza della sua titolarità esclusiva del potere esecutivo. Non si può sperare, si argomentava, che l'esercizio della funzione legislativa possa essere perfettamente aderente ai bisogni pubblici senza la partecipazione del Re che, come capo dell'esecutivo, né può evitare discrasie e dissonanze. Se è vero, quindi, che la sanzione regia era parte integrante del procedimento legislativo e non solo una sua condizione di efficacia, è pure vero che essa svolge un ruolo secondario, di coordinamento e assonanza con i bisogni sociali.

La fase della formazione ed approvazione delle leggi non poteva che avvenire all'interno delle Camere in quanto espressione, almeno quella elettiva, della suprema volontà della Nazione. Ogni ipotesi di conflitto nel processo legislativo fra Camere e Re sarebbe stato infatti risolto dal corpo elettorale che, con le elezioni periodiche dei suoi deputati aveva il mezzo costituzionale e giuridico di imporre la propria suprema volontà (16).

---

(16) RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto cit.*, vol. I, 201.

La disposizione, per concludere, vuole certamente significare che non può aversi una legge se non sia emanata collettivamente dalle due Camere e dal Re. Ciò esclude che il solo Re possa emanare atti aventi forza di legge.

Se qualche dubbio dovesse persistere sul significato e sulla portata dell'art. 3 St. esso svanirebbe al solo porre attenzione all'art. 6 St. che recita: « Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato: e fa i decreti e regolamenti necessari per la esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, e dispensarne ».

Anche in questo caso il tenore letterale della disposizione è estremamente chiaro ed univoco. Al Re è fatto esplicito divieto di emanare decreti che abbiano il potere di sospendere l'osservanza delle leggi o di dispensare chicchessia dalla loro esecuzione. Ciò significa in breve che al Re non è dato il potere di innovare l'ordinamento giuridico, di disciplinare rapporti di già disciplinati da norme legislative e quindi di abrogarle, derogarle o prorogarle. Detto divieto è perfettamente conforme e conseguente all'art. 3 che abbiamo visto affidare la potestà legislativa al Parlamento.

Questo significato della disposizione è poi suffragato dall'art. 82 dello stesso Statuto che rimanda il pieno dispiego degli effetti dello stesso alla prima riunione delle Camere dopo le elezioni e transitoriamente conferisce al Re il potere di « provvedere al pubblico servizio urgente con sovrane disposizioni, secondo i modi e le forme fin qui seguite ». La disposizione transitoria, in breve, conservava al Re per i casi urgenti il potere legislativo, da esercitarsi con le lettere patenti, soltanto finché le Camere non fossero state convocate dopo le elezioni e non fossero in grado di esercitare in proprio detta funzione (17).

Il commento dell'articolo non merita molte altre argomentazioni, anche perché si avrà occasione di penetrarne meglio il significato, valutandone la portata di ogni possibile effetto, quando si confuterranno alcune tesi dottrinali che, pur di trovare un qualche fondamento giuridico alla decretazione d'urgenza, ne trascureranno perfino l'esistenza. Un cenno tuttavia merita di essere fatto in questa sede

---

(17) Una conferma della incostituzionalità dei decreti-legge si può desumere dall'art. 5 della L. 20 maggio 1865 che aboliva il contenzioso amministrativo. Esso infatti fa obbligo ai giudici di applicare i decreti e i regolamenti solo in quanto conformi alla legge.

ai suoi precedenti storici che risultano, ove ne fosse bisogno, particolarmente illuminanti.

Anche questo articolo, come il precedente, ricalca fedelmente un'analogha disposizione della costituzione francese del 1830, quella contrassegnata col n. 12.

Dal verbale del 7 febbraio 1848 del Consiglio di Conferenza risulta esplicitamente che la disposizione era ritenuta superflua dai redattori dello Statuto, in quanto ritenevano che ex art. 3 risultasse sufficientemente chiaro che titolare della funzione legislativa doveva essere esclusivamente il Parlamento (18).

La disposizione fu tuttavia mantenuta proprio perché, comprendendo nella costituzione francese che era stata pedissequamente seguita, la sua scomparsa dallo Statuto albertino avrebbe potuto essere interpretata come una omissione deliberatamente voluta per dar adito ad interpretazioni distorte del precedente art. 3 che riconoscessero al Re un qualche potere legislativo. Il Consiglio di Conferenza si limitò, invece, a sopprimere, all'unanimità, dalla disposizione francese l'avverbio « jamais » perché ritenuto pleonastico. Essa infatti conferiva al re la potestà di emanare i decreti necessari per l'esecuzione delle leggi, « senza poter giammai sospendere le leggi stesse né dispensare dalla loro esecuzione ».

Appare chiaro che la soppressione del « giammai » non muta in nulla il significato e la portata della disposizione; ciò nonostante alcuni interpreti, forse troppo zelanti nei confronti del potere politico, proprio su detta soppressione, non invece sulla sua motivazione, appunteranno la loro attenzione per attribuire al Consiglio di Conferenza quella « arrière-pensée » che aveva cercato di evitare e per condurre un goffo tentativo di trovare un qualche fondamento di legittimità alla decretazione d'urgenza (19).

---

(18) Si veda in questo senso il verbale della seduta in: *Lo statuto albertino e la sua preparazione*, cit., p. 208-209: « Mais la majorité des voix, sur la considération que la suppression de cette phrase (cioè quella che stabilisce che il Re può fare i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne) dans un article copié de la Constitution de France, pourrait faire naître le doute qu'il y eût une arrière-pensée, a jugé qu'il était plus prudent de ne pas l'omettre. On a cependant unanimement consenti sur la proposition du Comte Borelli, à enlever le mot giammai ».

(19) Si veda per tutti in questo senso: CODACCI-PISANELLI, in *Atti Parl., Camera dei Dep., legisl. XXVII, Doc. n. 46A*, p. 4 e la Nota dello stato autore in *Foro Ital.*, 1890, I, 7.

Per concludere, lo Statuto albertino, nonostante la sua natura di carta ottriata, le sue molteplici lacune, la conservazione al Re dei più ampi poteri possibili, la scarsa incisività del principio di separazione dei poteri, ha delineato un assetto politico-istituzionale riportabile, sia pure con qualche confusione, alla forma di governo costituzionale pura ed ha attribuito in modo chiaro ed univoco la potestà legislativa al Parlamento (20).

Era infatti ormai acquisito alla cultura politica e giuridica dell'intera Europa che i diritti di libertà fondamentali e i rapporti giuridici in genere trovassero il loro filtro e la loro origine nella legge quale espressione della volontà suprema della Nazione.

---

(20) La dottrina italiana, specie negli anni che vanno dal 1888 al 1926, ha dibattuto ampiamente il problema della legittimità costituzionale della decretazione d'urgenza. Si può ritenere che in linea di massima la maggior parte di essa fosse per la illegittimità. In questo senso si veda: RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto cit.*, vol. I, 351 ss.; CAMMEO, *Della manifestazione di volontà dello Stato*, in *Trattato di diritto Amministrativo a cura dell'ORLANDO*, 1909, vol. III, p. 199; LOMBARDO PELLEGRINO, *Il diritto di necessità nella Costituzione italiana*, Roma 1903; A. GAMBERINI, *I decreti d'urgenza in teoria e in pratica*, Bo, 1903; E. PRESUTTI, *Il decreto-legge 22 giugno 1899 avanti la giurisdizione penale*, in *Giuris. Ital.* 1899, II, 367; IDEM, *Istituzioni di diritto Costituzionale*, Na, 1920, par. 152; M. SIOTTO-PINTOR, *Nota in Foro Ital.*, 1923, I, p. 1; R. CERCIELLO, *L'ammissibilità dei decreti-legge nel diritto postbellico*, *Riv. Dir. Pubbl.*, 1921, I, 456; IDEM, *La questione dei decreti-legge*, in *Giuris. Ital.*, 1922, IV, 113. Ammettono invece la legittimità dei decreti-legge, escludendone però la applicabilità giudiziale finché non sia intervenuta la ratifica da parte del Parlamento: CODACCI-PISANELLI, op. e loc. cit.; AMBROSINI, *Nota in Foro Ital.*, 1922, I, 808; Sostengono invece la legittimità dei decreti-legge: MORELLI, *Il Re*, cit.; RANELLETTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Na, 1921, 41 e ss.; IDEM, *Polizia di Sicurezza*, in *Trattato Diritto Amministrativo dell'Orlando* (a cura), vol. IV, p. 1202; S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio-Calabria* in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1909, I, 251 e ss.