

sua preparazione, Roma, 1945; JEMOLO, GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, Firenze, 1946; AMORTH, *Lo Statuto Albertino e le origini del sistema costituzionale italiano*, in *Dagli stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, Bologna, 1981, 223-239, edizione parziale del saggio *Vicende costituzionali italiane dallo statuto «Albertino» alla Costituzione repubblicana*, in *Questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, a cura di E. Rota, Milano, 1951, 781-819; GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*², Bari, 1974, 1982; GUSTAPANE, *Lo statuto albertino. Indicazioni bibliografiche per una rilettura*, RTDP, 1983, 3, 1070-1093; ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, 1989; BISCARETTI DI RUFFIA, «Statuto albertino», in *Enc. dir.*, Milano, 1990, 981-988; *Lo Statuto Albertino e i lavori preparatori* a cura di Guglielmo Negri e Silvano Simoni. Introduzione di Francesco Cossiga. Prefazione di Giovanni Zandano, Fondazione dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino per la Cultura, la Scienza e l'Arte, Roma, 1992. Si pubblicano i verbali del Consiglio di Conferenza dal 7-1-1848 al 4-3-1848. Il testo, originariamente redatto in francese, è anche tradotto in italiano, a cura di Anna De Rubertis Marletta; NADA, *Il Piemonte sabauda dal 1814 al 1861*, in NOTARIO e NADA, *Il Piemonte sabauda. Dal periodo napoleonico al Risorgimento*, in *Storia d'Italia*, diretta da Galasso, VIII, t. II, Torino, 1993, 179-339. In particolare, per lo Statuto, cfr. 289-295; LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana*, Napoli, 1995; *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, a cura di L. Ciaurro, Roma, 1996 (Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per le riforme istituzionali).

Legislazione: si fa riferimento al testo.

Sommario: 1. La formazione della Costituzione. I caratteri generali. - 2. I diritti e i doveri dei cittadini. - 3. Il sovrano. - 4. Rapporti fra Stato e Chiesa. - 5. Rapporti tra i poteri dello Stato. - 6. Potere legislativo. - 7. Potere esecutivo. La «fiducia». La funzione normativa del governo. - 8. L'«ordine giudiziario». - 9. Le disposizioni generali e le disposizioni transitorie. Problemi posti dalla separazione dei poteri. - 10. L'evoluzione dello Statuto (cenni).

1. La formazione della Costituzione. I caratteri generali.

«Sa Majesté, après avoir daigné d'exprimer qu'Elle avait pleine confiance dans ses Ministres, ordonna de s'occuper d'un projet dans lequel on eût soin de ne pas imiter servilement les autres nations, en se réservant de prendre ensuite telle détermination qu'Elle jugerait convenable» (1).

Sono le parole con le quali il conte Alessandro Radicati di Marmorito, già intendente di Tortona, verbalizzava, in francese, nella sua veste di segretario, la decisione, presa il 3 febbraio 1848, formalmente, in seno al Consiglio di Conferenza, dopo una seduta ricca di discussioni e di interessantissimi interventi, di dar vita ad un progetto di costituzione (2), che doveva essere elaborato e discusso all'interno del Consiglio stesso.

La costituzione fu emanata il 4 marzo 1848, in chiusura dell'ultima seduta del Consiglio di Conferenza, tenutasi lo stesso giorno. Attestò, infatti, il Radicati come «S. M. ayant trouvé le Statut ainsi conçu entièrement conforme à ses intentions Souveraines, daigna y apposer sa signature, à la suite de laquelle tous les Ministres ont également signé» (3). Il testo fu redatto originariamente in buona parte in francese. Gli ultimi articoli ad essere discussi furono le tre disposizioni transitorie, assai importanti. L'art. 82,

redatto originariamente in italiano, come altri, tra i quali l'83 e l'84, rinviava il «pieno effetto» delle norme del testo costituzionale alla «prima riunione delle Camere» come si vedrà oltre più ampiamente. Tra il 3 febbraio compreso ed il 4 marzo 1848 si contano sette sedute, sei delle quali dedicate al problema della costituzione; la riunione del 10 febbraio non toccò, se non di sfuggita temi costituzionali. Fondamentale fu la riunione del 7 febbraio, che vide la convocazione da parte di Carlo Alberto, oltre ai Ministri, anche di altri autorevoli personaggi dello Stato, in «seduta allargata» del Consiglio (4). Ne fecero parte, secondo una prassi applicata per le riforme legislative fin dal XVIII secolo, in occasione delle commissioni incaricate di stendere i progetti relativi, i più alti rappresentanti del potere giudiziario e dei militari. Fu durante questa seduta che si delinearono le «bases», le «basi», come propose il ministro Alfieri, primo segretario di stato per la pubblica istruzione, di designare quelli che lo Sclopis, Avvocato generale presso il Senato di Piemonte (5), chiamò «principes», «príncipi», pubblicate con proclama dell'8 febbraio, quindi il giorno seguente. Occorre ricordare come la costituzione siciliana del 1812 avesse premesso al testo costituzionale dodici «basi»; del resto anche la «charte» francese del 4-6-1814 era stata preceduta dalla «déclaration de Saint-Ouen», in cui Luigi XVIII, esaminato il testo della costituzione approvato dal Senato il 6-4-1814, aveva determinato di «donner pour base a cette constitution les garanties suivantes» (6). Pertanto esistevano già dei precedenti in tema, che influirono sulle decisioni dei legislatori sabaudi.

Le «basi» sono di grande importanza per comprendere la costituzione; le discussioni che si ebbero, gli interventi durante la lunghissima seduta aiutano assai a cogliere lo spirito sotteso alla costituzione stessa, forse più di altri verbali relativi a sedute in cui si discussero in particolare, tecnicamente, le norme costituzionali. Autore principale del «proclama» potrebbe essere stato il Des Ambrois (7), Primo segretario di stato per i lavori pubblici; il Borelli, Ministro e Primo segretario di stato per gli affari dell'interno avrebbe aggiunto solo le parole «i tempi sono maturi [disposti] a cose maggiori»; essi furono pure i principali padri della costituzione, come si vedrà.

Fonte primaria pare essere stata, secondo il pensiero e la proposta del Borelli (8), la costituzione francese del 1830 che, a sua volta, si rifaceva a quella del 1814. L'articolo 3 delle «basi» relativo ai poteri del re, ad esempio, fu espressamente copiato da essa, come si riconobbe. Fondamentale regola, per il Des Ambrois, era «la balance des pouvoirs», «l'equilibrio dei poteri» (9); per questo erano necessarie due Camere, una delle quali di nomina regia. Egli intendeva far riferimento al potere esecutivo ed al potere legi-

slativo, come, del resto, già aveva sostenuto durante la seduta del 3 febbraio (10). Il vocabolo «potere», «pouvoir», fu utilizzato, nel testo dello Statuto, in modo non univoco: l'art. 56, ad esempio, parla di «tre poteri legislativi», facendo riferimento al sovrano, alla Camera dei Deputati ed al Senato, cioè ai tre organi a cui era affidato il potere legislativo. Questo uso improprio del vocabolo «potere» fu ereditato dai precedenti francesi (artt. 13 e 15 cost. franc. 1814; art. 17 cost. franc. 1830) (11). Già il Maranini (12) sottolineò l'improprietà del linguaggio usato dal legislatore.

La religione cattolica fu dichiarata «la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi». Questo articolo sarà il primo della costituzione e non sarà più oggetto di discussione nelle sedute del Consiglio di Conferenza. Senza la lettura delle «basi» e delle lunghe discussioni che ad esse portarono, con ogni probabilità verrebbe meno la piena comprensione dello spirito e della lettera dello Statuto.

Le sedute dedicate alla lettura delle disposizioni costituzionali preparate dal «Cabinet», «Gabinetto» (13), in realtà da una commissione ristretta, informale, di cui fecero parte inizialmente il Borelli, il Des Ambrois e l'Alfieri (14) e che vide un allargamento, solo nella seduta del 2 marzo, al Gallina che, più volte ministro, aveva lasciato nel 1844, la regia Segreteria di stato per gli affari dell'interno e di finanze, al Cristiani, Primo presidente del Senato di Casale, ed allo Sclopis, Avvocato generale presso il Senato di Torino, ma lo statuto era stato ormai concepito (15), furono quelle del 17 e 24 febbraio, del 2 e 4 marzo; pertanto in quattro sole riunioni fu approvato, progressivamente, un testo costituzionale destinato a durare quasi cento anni.

La costituzione fu presentata come «Statut organique», «Statuto organico» nella seduta del 17 febbraio (16); la denominazione fu accolta senza discussioni o commenti dai consiglieri e rimarrà, quindi, a designare in futuro il testo costituzionale.

Le fonti dello Statuto, che ebbe «pieno effetto» dall'8 maggio 1848, con l'inizio della prima legislatura, devono essere cercate, come detto, nei testi costituzionali francesi, in primo, ma non unico luogo nella costituzione del 1830, della «monarchia di luglio» (17). Infatti, se si vuole fare un esame comparativo, numerosi sono i richiami, sovente testuali, alle costituzioni monarchiche francesi del 1791 e del 1814. Altro punto di riferimento fu la costituzione belga del 1831, alcuni articoli della quale sono testualmente ripresi, come avviene, ad esempio, in talune disposizioni in tema di competenze e funzioni dei ministri. Ma, certamente, norme di altri ordinamenti costituzionali furono tenute presenti, primo fra tutti quello inglese; un punto di riferimento fu

altresì la costituzione siciliana del 1812, anche se ciò non traspare in modo nettissimo (18). Del resto, come aveva detto G. Avet, Primo segretario di stato per gli affari ecclesiastici, di grazia e di giustizia, dirigente la Grande Cancelleria, nella seduta del 7 febbraio (19), vi sono alcuni «principes généraux qui se répètent dans toutes les Constitutions».

Lo Statuto albertino, appartiene alla categoria delle costituzioni ottriate, cioè concesse formalmente da un sovrano di sua volontà (20). Per quanto concerne la natura delle norme statutarie, non v'è alcuna disposizione che preveda un qualche particolare procedimento per la loro modificazione o abrogazione. V'è, però, l'ampio proemio che pare introdurre un principio di immodificabilità di esse. Riproducendo formule consuete nell'attività normativa dei sovrani sabaudi, talune delle quali risalenti al medioevo, il sovrano affermava: «...di Nostra certa scienza, Regia autorità, avuto il parere del Nostro Consiglio, abbiamo ordinato, ed ordiniamo in forza di Statuto e Legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia, quanto segue...». Ricompaiono qui le affermazioni legate alla «plenitudo potestatis», alla volontà sovrana che, nella sua pienezza, può autolimitarsi; ed autolimitazione, formalmente, fu (21). Alla «Legge fondamentale» viene attribuita la caratteristica della perpetuità e della irrevocabilità; anche qui troviamo dei precedenti storici, come gli editti perpetui.

La irrevocabilità era, certamente, un impegno del sovrano a non ritirare, in qualsiasi circostanza, la costituzione. Forse nell'intenzione di Carlo Alberto queste due affermazioni solenni potevano significare una non modificabilità delle norme statutarie: comunque, così non fu nella realtà, poiché, non esistendo disposizioni in senso contrario, presto lo Statuto fu modificato. L'art. 77, che prevedeva il mantenimento della bandiera sabauda, fu quasi subito mutato, con proclama del 23-3-1848, anche se non integralmente, con l'adozione della bandiera tricolore, ove quella sabauda fu inserita nel settore centrale, bianco. E nel corso della sua lunga storia lo Statuto fu più e più volte modificato con legge ordinaria. La caratteristica della flessibilità non venne meno neppure, a parere di chi scrive, quando la legge 9-12-1928, n. 2693 attribuì al Gran Consiglio del fascismo, tra l'altro, la competenza di dar pareri in materia di «carattere costituzionale», e di ingerirsi nelle funzioni regie di nomina dei ministri, attraverso la compilazione di liste di persone «idonee» (22). Infatti, se il parere richiesto era obbligatorio, non era peraltro vincolante (23), il che esclude una rigidità della costituzione. Del resto, la flessibilità dello Statuto rappresentò, inequivocabilmente, il suo punto di forza, quanto alla durata, ed il suo punto di debolezza,

quanto alle sue modifiche, che finirono per snaturarne le caratteristiche d'origine (24).

- (1) NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., 50 per il testo francese, 208-209 per la traduzione italiana. Cfr. anche, per la citazione del brano, ALLEGRETTI, *Profilo*, cit., 367 e CLAVERO SALVADOR, *Vocacion catolica y advocacion siciliana de la costitucion española de 1812*, in *Alle origini del costituzionalismo europeo* a cura di Andrea Romano, Messina, 1991 [Accademia Peloritana dei Pericolanti. Classe di Scienze Giuridiche Economiche e Politiche, *Atti*, LX., Anno Accademico CCLXII (1991). Istituto di Storia del Diritto e delle Istituzioni. Università degli Studi di Messina. Facoltà di Scienze Politiche], 53. Per il testo dei verbali del Consiglio di Conferenza si è preferito seguire la redazione originale in francese secondo l'edizione di Negri-Simoni, facendo inoltre riferimento alla traduzione italiana nel medesimo volume. L'edizione di Ciaurro fornisce un'altra versione in italiano.
- (2) Sul Consiglio di Conferenza, cfr., BURAGGI, *Il Consiglio di Conferenza secondo nuovi documenti*, in *Atti della R. Accademia delle Scienze di Torino*, LXXIV (1938-1939), 306-346. Sul Radicati, cfr. *ibidem*, 326. Diversa identificazione era stata prospettata da LUZIO, *Dalle riforme*, cit., 96, nt. 1.
- (3) NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., 132.
- (4) Sulla possibilità del sovrano di convocare un Consiglio di Conferenza allargato ad esperti ed a tecnici, cfr. BURAGGI, *Il Consiglio di Conferenza*, cit., 38.
- (5) NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., 81 del testo francese e 239 della traduzione.
- (6) Déclaration de Saint-Ouen, 2-5-1814, pubblicata il 5 maggio. Si è seguito il testo riportato da TEULET, D'AUVILLIERS, e SULFICY, *Code Napoléon*, Paris, Jurisprudence ancienne et moderne, 1856-1857, 27.
- (7) DES AMBROIS DE NEVACHE, *Notes et souvenirs inédits*, Bologna, Zanichelli, 1901, 15, ora in DES AMBROIS DE NEVACHE (Oulx 1807 - Roma 1874), I. *Notes et souvenirs inédits. Notice sur Bardonnèche*, Torino, 1974. Cfr. anche le valutazioni, che evidenziano soprattutto il contributo del Borelli, di CROSA, *La concessione*, cit., 65-70.
- (8) NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., 70 del testo francese, 229 della traduzione.
- (9) *Ibidem*, 73, del testo francese, 231 della traduzione.
- (10) *Ibidem*, 49 del testo francese, 207 della traduzione.
- (11) La segnalazione delle fonti degli articoli ha valore meramente indicativo. Del resto sia MOSCATELLI, *Lo Statuto*, cit., sia MARANINI, *Le origini*, cit., indicarono dei precedenti, secondo la loro ricostruzione.
- (12) MARANINI, *Le origini*, cit., 224.
- (13) NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., 105 del testo francese, 263 della traduzione.
- (14) DES AMBROIS, *Notes et souvenirs*, cit., 17.
- (15) NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., 125 del testo francese, 283 della traduzione.
- (16) *Ibidem*, 105 del testo francese, 263 della traduzione.
- (17) *Ibidem*, 70 del testo francese, 229 della traduzione.
- (18) Oltre, genericamente, ai lavori di MOSCATELLI, *Lo Statuto*, cit., e di MARANINI, *Le origini*, cit., si rinvia a FURLANI, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi istituzionali fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, n. 2, 115-201. Cfr., inoltre, CIAURRO, *Introduzione. Agli albori dello Statuto albertino*, in *Lo Statuto Albertino illustrato*, cit., 21-22.
- (19) NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., 71 del testo francese, 229 della traduzione.
- (20) CIAURRO, *Introduzione*, cit., 21, pare favorevole a tale soluzione. Per una posizione diversa, su un piano sostanziale, di «costituzione materiale», cfr. LABRIOLA, *Storia della costituzione*, cit., 22, 24.

(21) Sull'autolimitazione dei sovrani assoluti, cfr. G. ZAGREBELSKI, *Storia e costituzione*, in *L'insegnamento della storia del diritto medievale e moderno. Strumenti, destinatari, prospettive. Atti dell'incontro di studio Firenze 6-7 novembre 1992* a cura di Paolo Grossi, Milano, 1993, 211-212 (Per la storia del pensiero giuridico moderno, 42). Si cita qui, ma l'opera tratta di problemi generalissimi, e quindi il riferimento è ad essa nel suo insieme, il volume di FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*², Torino, 1995.

(22) MARANINI, *Italia. Dallo Statuto di Carlo Alberto alle leggi costituzionali del fascismo*, in *La Costituzione degli Stati dell'Età Moderna*, II, 1, Firenze, 1938, 87-96, 106-107.

(23) Su questa linea cfr. MARONGIU, *Storia del diritto italiano. Ordinamento e istituto di governo*, Milano, 1977, 532. Sui problemi della flessibilità e della rigidità, cfr. DE FIORES, *Revisione costituzionale e forma di governo. Il caso dello Statuto albertino*, DD, 4-94/1-95, 219-237 e BIGNAMI, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Milano, 1997.

(24) ZAGREBELSKI, *Storia e costituzione*, cit., 184 ss.

2. I diritti e i doveri dei cittadini.

Veniamo ora al contenuto dello Statuto, al momento della sua emanazione.

Senza seguirne gli articoli, vediamo anzitutto i diritti e i doveri dei cittadini (regnicoli). Le norme che ne trattano sono collocate dall'art. 24 all'art. 32 e vengono dopo la lunga serie di disposizioni relative alle competenze della Corona e prima di quelle relative agli organi rappresentativi, al potere esecutivo ed all'«ordine» giudiziario.

Già nella seduta del 7 febbraio si era affrontato il tema delle «libertés legales», «libertà legali», cioè di alcuni diritti di libertà, con particolare attenzione alla libertà di stampa; spicca il pensiero dello Sclopis, che difese quest'ultima ed affrontò il problema della libertà di riunione, incentrando l'attenzione sugli «assembramenti ideologici», «rassemblements d'idées» (25). Le sedute del Consiglio di Conferenza toccarono solo di sfuggita un tema così importante: risultato fu che lo Statuto prevede solo alcuni diritti fondamentali. Premesso che tutti i cittadini sono eguali dinanzi alla legge (art. 24: art. 1 cost. franc. 1814, art. 6 cost. belg.), si garantisce loro il godimento dei diritti civili e politici, salve le eccezioni previste dalla legge; si garantisce la libertà individuale (art. 26: art. 4 cost. franc. 1814, art. 7 cost. belg.), l'inviolabilità del domicilio (art. 27: art. 10 cost. belg.), il diritto di riunione (art. 32: art. 19 cost. belg.), senza tuttavia prevedere quello di associazione, che sarà una conquista più tarda, il diritto di proprietà (art. 29: art. 11 cost. belg.), con la possibilità di espropriazione «mediante una giusta indennità», la libertà di stampa (art. 28: art. 8 cost. franc. 1814, art. 18 cost. belg.), fatta eccezione per «le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere», soggetti al «preventivo permesso» da parte del vescovo.

Tra i diritti dei sudditi, di derivazione medioevale, si può collocare anche quello di presentare petizioni alle Camere (art. 57: art. 53 cost. franc. 1814; art. 58:

art. 65 atto addizionale alle costituzioni dell'Impero 22-4-1815, art. 43 cost. belg.; art. 59: art. 57 cost. Toscana 15-2-1848).

Principale dovere (art. 25: art. 2 cost. franc. 1814), era quello di contribuire «indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato», con la garanzia che ogni tributo (art. 30: art. 48 cost. franc. 1814), doveva essere «consentito dalle Camere e sanzionato dal Re». Il debito pubblico era garantito (art. 31: art. 70 cost. franc. 1814). L'art. 75 sanciva il principio che la leva militare fosse regolata dalla legge, il che comportava il dovere del servizio militare per i maschi (art. 12 cost. franc. 1814).

(25) NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., 67, 90, 91 del testo francese, 225, 248, 249 della traduzione. Sui diritti e doveri dei cittadini, cfr. anche G. S. PENE VIDARI, *I diritti fondamentali nello Statuto albertino*, in *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle carte costituzionali europee. Profili storici e comparatistici. Atti di un Convegno in onore di Francisco Tomás y Valiente (Messina, 15-16 marzo 1993)* a cura di Andrea Romano, Milano, 1994, 41-64.

3. Il sovrano.

Numerose disposizioni dello Statuto sono dedicate alla «persona» del sovrano ed alle sue funzioni; numerose, ma pure non esaustive.

Premesso che si parlerà in altra sede delle competenze funzionali legate ai rapporti con gli altri organi dello Stato, occorre osservare come la persona del sovrano, tale per grazia di Dio — diverrà tale anche per volontà della Nazione con la legge del 21-4-1861, n. 1 — (art. 4: tit. III, capo II, sez. I, art. 2, cost. franc. 1791 e successive) fosse «sacra e inviolabile»; il raggiungimento della maggior età fu fissato al compimento dei diciotto anni (art. 11: tit. III, capo II, sez. II, art. 1, cost. franc. 1791), in deroga ai principi generali del codice civile albertino, che lo prevedeva al compimento dei ventuno anni (art. 244). Fu previsto un reggente, con varie ipotesi; la regina madre era tutrice del re fino ai sette anni, dopo di che la tutela passava al reggente. Il problema della reggenza e della tutela e dei rapporti tra questi due istituti fu ampiamente discusso, per le implicazioni politiche, durante la seduta del Consiglio di Conferenza del 17 febbraio (26). Fu stabilita (art. 19: art. 23 cost. franc. 1814, art. 77 cost. belg.), una «dotazione della Corona», la cosiddetta «lista civile». Il sovrano poteva acquistare beni «a titolo oneroso o gratuito»; poteva disporre, sia «inter vivos» che «mortis causa», con la precisazione che egli non era tenuto ad osservare le norme del codice civile sulla quota disponibile. Fu stabilito che il principe ereditario godesse di un «assegnamento annuo» al raggiungimento della maggior età, o «anche prima in occasione di matrimonio», mentre ai «Principi della Famiglia e del Sangue Reale» spettava un appannaggio, alle principesse la dote,

alle regine un «dovario», o dotario, antico istituto. Il tutto doveva essere «provveduto per legge». Gli artt. 20 e 21 furono infine modificati nella seduta del 4 marzo (27), segno dell'importanza attribuita a questa materia. Talune di queste disposizioni, del resto, furono proprie dello Statuto.

Non furono previsti alcuni istituti destinati ad avere in futuro applicazione: l'abdicazione e la luogotenenza generale. Per la prima, sorgeranno, in mancanza di norme, problemi sulle formalità da espletarsi e sulle modalità della pubblicizzazione del provvedimento: prevarrà l'atto notarile, e l'abdicazione di Vittorio Emanuele III (9-5-1946) ne è riprova (28). La seconda, cioè la luogotenenza generale, non essendovi norme statutarie, poteva essere affidata dal sovrano ad un suo parente, che firmava col suo nome i provvedimenti, soprattutto in caso di eventi bellici. Diversa da questa fu la luogotenenza causata da motivi di temporaneo impedimento; in questo caso forse si applicarono i principi disposti per «la fisica impossibilità di regnare» (art. 16), che richiamavano le norme per la reggenza (art. 12: tit. III, cap. II, sez. II, art. 18 cost. franc. 1791; art. 82 cost. belg.): chiamato era il «più prossimo parente nell'ordine della successione al Trono», e questo poteva coincidere con l'erede presunto, maggiorenne. La storia dimostrerà che in queste ipotesi il delegato firmava i suoi provvedimenti non col suo nome, bensì in nome del re. Dopo queste norme dedicate alla persona del sovrano, destinate peraltro ad essere oggetto di controversie giuridiche anche in periodo repubblicano, come accadde per la destinazione di beni della Corona, si può passare agli argomenti più «vitali» per lo Statuto.

(26) *Ibidem*, 106 del testo francese, 264-265 della traduzione.

(27) *Ibidem*, 129-130 del testo francese, 287-288 della traduzione.

(28) Cfr., in specie, GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., 408.

4. Rapporti fra Stato e Chiesa.

Non furono oggetto di discussione in seno al Consiglio di Conferenza, se non durante la seduta in cui furono approvate le «basi».

L'art. 1 dello Statuto ripete identico il testo che prevedeva la religione cattolica apostolica romana come «la sola Religione dello Stato» «applauditi unanimemente», «applaudito unanimemente» durante la seduta del 7 febbraio (art. 6 cost. franc. 1814, art. I basi cost. sicil. 1812), disponendo, per gli altri culti «esistenti», il regime di tolleranza «conformemente alle leggi». L'art. 18 riconosceva poi al sovrano l'esercizio dei diritti spettanti «alla podestà civile in materia beneficiaria, o concernenti all'esecuzione delle Provvisioni d'ogni natura provenienti dall'estero». Il re conservava, quindi, le antiche competenze in materia

ecclesiastica; di stampo giurisdizionalistico (29). Queste norme dovevano essere poste in collegamento con gli artt. 1, 2 e 3 del codice civile albertino, di cui costituirono per un verso un ampliamento ed una moderazione, come accadde per i culti tollerati, per altro verso una continuazione. È appena il caso di ricordare come ancor prima della promulgazione dello Statuto, ma dopo le «basi», con lettere patenti del 17 febbraio 1848, i Valdesi erano stati già «emancipati», cioè ammessi al godimento dei diritti civili e politici, che con il r.d. 29-3-1848, n. 688, simile disposizione fu emanata per gli Israeliti, che con legge 19-6-1848, n. 735, fu disposto, in linea generale, il principio che la differenza di culto non costituiva «eccezione al godimento dei diritti civili e politici, ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari».

(29) LABRIOLA, *Storia della costituzione*, cit., 68 ss.

5. Rapporti tra i poteri dello Stato.

Fin dalla seduta del 7 febbraio del Consiglio di Conferenza, come s'è detto, il Des Ambrois aveva sostenuto che uno dei principi fondamentali della Costituzione doveva essere «la balance des pouvoirs», «l'equilibrio dei poteri», con la presenza di due Camere; il modello da seguire doveva essere, come fu in gran parte, la costituzione francese. Al centro dell'ordinamento costituzionale era posto, ovviamente, il sovrano, detentore della cosiddetta «prerogativa regia». Come meglio si vedrà in seguito, il re prende parte al potere legislativo e, con riferimento ai principi generali, è l'unico, il «solo», detentore del potere esecutivo. «Il Re solo sanziona le leggi», che può proporre, e le promulga; il re ha il potere di convocare le Camere, le può sciogliere e può sospendere l'attività. Dal re «emana» la giustizia; il re può «far grazia e commutare le pene». Dunque, secondo la lettera dello Statuto, il sovrano è partecipe, con le Camere, del potere legislativo, è titolare unico di quello esecutivo, nonché, almeno formalmente, anche di quello giudiziario, definito, comunque, «ordine», come si vedrà.

6. Potere legislativo.

Fu adottato un sistema bicamerale. Una camera fu prevista di nomina regia, non ereditaria, denominata, quasi da ultimo, durante la seduta del 2 marzo (30), Senato, mentre, in precedenza, era stata designata come Camera dei Pari. La nuova denominazione causò un mutamento di terminologia anche nel settore giudiziario: gli allora esistenti Senati, dalla seconda metà del XVI secolo il Senato di Chambéry (Savoia) e di Torino (Piemonte), dalla prima metà del XVII secolo il Senato di Nizza, dal 1837 il Senato di Casale, mutarono la denominazione in Magistrati d'Appello, in un primo momento, in Corti d'Appello

dal 1° aprile 1855 (31). Gli antichi «senatori» divennero così «consiglieri».

La seconda Camera, chiamata Camera dei Deputati, fu elettiva. Nell'intendimento del legislatore il Senato fu la Camera più importante. Oltre al potere legislativo, diviso con altri due organi o «poteri», ebbe una competenza giurisdizionale ed una «amministrativa», come si vedrà.

Gli articoli dedicati dallo Statuto esclusivamente al Senato sono sei: dal 33 al 38. Di nomina regia, i senatori dovevano avere quarant'anni ed essere reclutati tra un gruppo qualificato di persone; si prevedono ben 21 categorie di privilegiati, fra i quali si trovano, al primo posto, gli «Arcivescovi e Vescovi dello Stato», evidente retaggio di quello «stato» o ceto medioevale che, al primo posto, contribuiva a dar vita alle «assemblee di stati», o «parlamenti» (32). A chiusura della lista, si collocarono quelle «persone che da tre anni pagano tre mila lire d'imposizione diretta in ragione de' loro beni o della loro industria»; si indicò, dunque, un criterio base, come minimo denominatore comune: il censo. Questo criterio sarà adottato anche per la Camera dei Deputati. Precisato che i principi del sangue facevano di diritto parte del Senato dall'età di 21 anni, con diritto di voto a 25 (art. 34: art. 30 cost. franc. 1814), fu disposto che il Presidente del Senato fosse di nomina regia, come il Vice Presidente (art. 35: art. 29 cost. franc. 1814, parzialmente). Seguì la norma (art. 36: art. 33 cost. franc. 1814, integrato dall'art. 22 della cost. 1830) che attribuiva al Senato la funzione giudiziaria; esso sedeva in «Alta Corte di Giustizia», con decreto reale; in tale veste, senza potersi occupare di politica a pena di nullità, giudicava i reati di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, da chiunque commessi, e i ministri messi in stato d'accusa dalla Camera dei Deputati. Era, inoltre (art. 37: art. 16 atto addizionale 1815), competente a giudicare, in via esclusiva, i reati commessi dai senatori, i quali potevano essere arrestati solo «in forza di un ordine del Senato», fatta eccezione per la flagranza di reato (art. 34 cost. franc. 1814, art. 14 atto addizionale 1815).

Dell'altra Camera, quella dei Deputati, elettiva, trattano, specificamente, gli artt. dal 39 al 47 dello Statuto. Le norme sono, quindi, poche ed assai lacunose. Premessa la norma generale che prevedeva l'istituzione di collegi elettorali (art. 39: art. 35 cost. franc. 1814) dai quali i deputati sarebbero stati «scelti» «conformemente alla legge», si introdusse il requisito dei 30 anni d'età, della cittadinanza sarda, del godimento dei diritti civili e politici, connessi agli altri requisiti stabiliti dalla legge (art. 40: art. 32 cost. franc. 1830). Si afferma il principio qualificante che i deputati «rappresentano la Nazione in generale», con esclusione quindi di una rappresentanza provin-

ziale, locale e della impossibilità del conferimento ai medesimi di quel «mandato imperativo» che si riscontra nel periodo medioevale per i rappresentanti dei comuni, il terzo «stato», peraltro insieme a quello ampio, nei territori sabaudi (33).

Le norme specifiche prevedevano poi che il Presidente, i Vice Presidenti ed i Segretari della Camera elettiva fossero nominati dalla Camera stessa all'inizio di ogni sessione e non di ogni legislatura (art. 43: tit. III, cap. I, sez. V, art. 3, cost. franc. 1791, art. 37, cost. franc. 1830). A garanzia specifica dei deputati, l'art. 45 (art. 52 cost. franc. 1814, art. 44 cost. franc. 1830, art. 45 cost. belg.), stabilì che «nel tempo della sessione» il deputato non poteva essere «tradotto in giudizio», né «arrestato» senza «il previo consenso della Camera». È una delle più importanti immunità parlamentari; essa diede vita a molteplici discussioni e controversie, soprattutto per quanto riguardava la sfera temporale di applicazione della norma; parallelamente era escluso l'arresto per debiti, durante la sessione e nelle tre settimane precedenti e seguenti ad essa (art. 46: art. 51 cost. franc. 1814). Fu, infine, disposta la competenza della Camera dei Deputati ad esercitare la messa in stato di accusa dei ministri, che sarebbero stati giudicati dal Senato, come Alta Corte di Giustizia (art. 47: art. 55 cost. franc. 1814). Lo Statuto rinviava, come detto, per quanto concerne il sistema elettorale, ad una legge apposita, che sarebbe stata emanata (r. e. 17-3-1848 n. 680). Tuttavia era implicita la scelta del sistema uninominale nell'art. 44, il quale imponeva che, in caso di cessazione «per qualunque motivo» del deputato dalla funzione, il collegio elettorale doveva «tosto» procedere ad una nuova elezione; principio che non è certo tipico del sistema proporzionale. Il sistema uninominale a doppio turno fu adottato dalla citata legge elettorale e rimase in vigore fino al 1919, quando si passò al sistema proporzionale. Per l'elettorato attivo, requisito base era il possesso di un determinato censo (34) e quello di saper leggere e scrivere. Gli artt. dal 48 al 64 prevedono una serie di «disposizioni comuni alle due Camere».

In esse, oltre a norme riguardanti la «vita» dei due organi, si affronta il problema della formazione della legge.

Disposizione strettamente funzionale è quella che prevede la contemporaneità d'azione della Camera e del Senato, con la nullità di atti compiuti al di fuori del periodo previsto (art. 48: art. 22 cost. franc. 1830). Le Camere vengono convocate «ogni anno» dal re, il quale ha il potere di «prorogarne le sessioni», di «disciogliere quella dei Deputati» (questo potere rientrava nella «prerogativa regia»), con dovere di convocarne un'altra entro quattro mesi (art. 9: art. IX basi, tit. I, cap. XI, artt. 1, 2, 3 cost. siciliana 1812, art. 50 cost. franc. 1814). Dunque, le Camere

funzionavano per mezzo di «sessioni» indette dal sovrano, che poteva sospenderne l'attività (proroga). I senatori e i deputati prestano giuramento (art. 49: tit. III, cap. I, sez. II, art. 2 cost. franc. 1791); non hanno diritto ad alcuna indennità o retribuzione. Solo più tardi si ammise una sorta di rimborso delle spese e solo nel 1912 fu prevista una retribuzione. Le sedute delle Camere sono pubbliche, salvi i casi di richiesta di operare in segreto da parte di dieci membri (art. 52: art. 44 cost. franc. 1814, art. 38 cost. franc. 1830, art. 33 cost. belg.); le cariche di deputato e di senatore sono incompatibili (art. 64: art. 35 cost. belg.); la validità dei «titoli di ammissione» è di competenza delle due Camere (art. 60: art. 10 atto addizionale 1815, art. 34 cost. belg.). È prevista una seconda, importantissima, immunità parlamentare: l'insindacabilità per le «opinioni» e per i «voti» emessi nelle Camere (art. 51: art. 44 cost. belg.). Come quella vista precedentemente, anche questa immunità ha una sua lontana origine: si vuole evitare l'ingerenza dell'esecutivo sul legislativo (35). Importante è pure l'art. 61 (art. 46 cost. belg.), che prevede la competenza delle due Camere di autoregolamentarsi attraverso la emanazione di un proprio «Regolamento interno». Saranno i regolamenti emanati dalle due Camere a dettare rilevanti disposizioni destinate ad incidere in apparenza solo sulle procedure, di fatto sulle modalità dell'esercizio della principale funzione di esse: quella legislativa. In tal modo si supplì alle molte lacune del testo costituzionale. Ove non si pervenne alla emanazione di norme regolamentari, si provvide attraverso una «prassi costituzionale», adottata dalle due Camere.

Il potere legislativo fu dallo Statuto attribuito «collettivamente» al re, al Senato ed alla Camera dei Deputati: art. 3 (art. 15 cost. franc. 1814, art. 14 cost. franc. 1830, art. 26 cost. belg.). Il potere di proporre la legge spettava, pertanto, sia al sovrano, che lo esercitava attraverso i suoi ministri, sia ai membri delle due Camere, indifferentemente; tuttavia, con una disposizione destinata a dar vita ad ampie discussioni, la proposta di legge in materia di imposte, di approvazione del bilancio e dei conti dello Stato, funzione «ispettiva» nei confronti del governo (36), doveva essere «presentata prima alla Camera dei Deputati» (art. 10: art. 15 cost. franc. 1830). Sin d'ora si può affrontare il tema dei dubbi insorti con la norma: affermato il principio della pari competenza delle due Camere, sorse il quesito se, per le materie previste dall'art. 10, fosse possibile o meno, da parte del Senato, non approvare, o anche solo emendare, una proposta già approvata dalla Camera dei Deputati. È chiaro che, in caso di risposta negativa, si sarebbe dato vita ad un sistema sia formale, che sostanziale, di bicameralismo imperfetto; ciò fu

escluso dalla prassi costituzionale e dai rapporti sviluppatasi nel tempo tra le due Camere (37).

Il re, oltre al potere di sciogliere la Camera elettiva e di presentare progetti di legge, sanzionava e promulgava la legge, come già anticipato (art. 7: art. 22 cost. franc. 1814). Atto discrezionale fu il primo, obbligatorio il secondo. Per qualche tempo, fino alla legge 23-6-1854, n. 1731 (Rattazzi), i due atti furono formalmente piuttosto confusi, poco chiari, nella formula di pubblicazione della legge; da tale data furono chiariti. La sanzione regia significava l'approvazione del progetto di legge, già votato favorevolmente dai due rami del parlamento, da parte del sovrano: la promulgazione significava che la legge diveniva esecutoria; per l'obbligatorietà era necessaria la sua pubblicazione (38).

Ove uno dei «tre poteri legislativi», come già detto, avesse respinto un progetto di legge, questo non poteva più essere ripresentato durante la sessione (non la legislatura) (art. 56: artt. 20, 21 cost. franc. 1814, art. 17 cost. franc. 1830). La proroga della sessione non aveva l'effetto di far decadere il progetto presentato.

Lo Statuto non prevedeva né referendum propositivi, né abrogativi, di norme. Per giungere all'approvazione da parte delle Camere, la proposta di legge doveva seguire un iter solo in parte regolamentato dallo Statuto. All'interno di ogni Camera erano, infatti, previste delle «Giunte» (art. 55: art. 45 cost. franc. 1814), che dovevano esaminare, con compiti istruttori, i progetti di legge presentati. Queste commissioni non avevano poteri deliberativi, ma solo istruttori. I regolamenti del Senato e della Camera contenevano, poi, varie disposizioni per questa funzione. Le votazioni previste erano pubbliche e segrete. Per divisione e per alzata e seduta erano quelle definite pubbliche. In ogni caso, erano segrete le votazioni «del complesso di una legge» e quelle relative a materie concernenti «al personale». È evidente la funzione «garantista» per i senatori e per i deputati di tale norma: si volevano evitare rischi di eventuali pressioni o ritorsioni da parte dell'esecutivo (art. 63: art. 65 cost. franc. anno III, 1795, art. 39 cost. belg.). Come detto, il progetto, approvato dai due rami del parlamento e dal sovrano, veniva da questi promulgato e diventava legge dello Stato. Fu così radicalmente mutato quanto sancito dal codice civile albertino nelle preleggi, art. 4, il quale aveva affidato al re il potere legislativo e affermato quindi che «le leggi si fanno per Editti, e per Lettere Patenti, previo parere del Consiglio di Stato». Come si vedrà, con lo Statuto nacquerò nuove categorie di fonti del diritto.

(30) NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., 124 del testo francese, 282 della traduzione.

(31) DIONISOTTI, *Storia della Magistratura piemontese*, Torino,

1881, II, 157. Il mutamento in «Corti d'appello» avvenne con l'entrata in vigore del codice di procedura civile: cfr. l. 16-7-1854, n. 26, art. 5, legge di pubblicazione del citato codice.

(32) MARONGIU, *Il parlamento in Italia nel medioevo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, *passim*, in specie 315-347. Sul Senato, in generale e nella sua evoluzione storica, cfr. il volume collettivo *Il Senato nella Storia. Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Roma, 1997.

(33) *Ibidem*, 501-504.

(34) R. e. 17-3-1848 n. 680, titolo primo, art. 1.

(35) Cfr. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della costituzione*, Milano, 1991, 17 ss.

(36) MARONGIU, *Storia del diritto*, cit., 442.

(37) MARONGIU, *Storia del diritto*, cit., 489 e 495, che pare esprimersi a favore del bicameralismo imperfetto; GHISALBERTI, *Istituzioni e Risorgimento. Idee e protagonisti*, Firenze, 1991, 200 e Id., *Storia costituzionale*, cit., 75-76. In senso favorevole al potere di emendamento dei progetti di legge di cui all'art. 10, cfr. RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto*, cit., I, 500-504; PALMA, «Senato», in *D.I.*, XXI, 2, Torino, 1891-1896, 390 ss.

(38) Sulla l. 23 giugno 1854, n. 1731 (Rattazzi), cfr. SOFFIETTI-MONTANARI, *Problemi relativi alle fonti del diritto negli Stati sabaudi (secoli XV-XIX)*, Torino, 1993, 182-185.

7. Potere esecutivo. La «fiducia». La funzione normativa del governo.

Conformemente alle «basi», lo Statuto prevede che il potere esecutivo spetti «al re solo», con un'affermazione che pare suonare in senso favorevole alla creazione di una monarchia costituzionale pura (art. 5: artt. 13 e 14 cost. franc. 1814, art. III basi cost. sic. 1812); nell'ambito della «prerogativa regia», il sovrano si pone come comandante delle forze di terra e di mare, «dichiara la guerra», ha il potere di sottoscrivere i trattati di pace, d'alleanza, di commercio e «altri», dandone notizia alle «Camere» quando lo consentiranno «l'interesse e la sicurezza dello Stato», con «le comunicazioni opportune». Le Camere sono, dunque, escluse da queste competenze; tuttavia esse dovranno dare «l'assenso» a quei trattati che comportano oneri finanziari o variazioni di territorio. Il sovrano mantiene, in sostanza, il potere di determinare la politica estera dello Stato, nonché il potere di decidere della guerra e della pace.

Dopo queste affermazioni generali, per trovare norme sul potere esecutivo bisogna andare principalmente agli artt. 65, 66, 67, i soli tre articoli che trattano «dei Ministri». Fondamentali sono gli artt. 65 e 67; il primo dispone che «il Re nomina e revoca i suoi Ministri» (tit. III, cap. II, sez. IV, art. 1 cost. franc. 1791); il secondo che «i Ministri sono responsabili» (tit. III, cap. II, sez. IV, art. 4 cost. franc. 1791, art. 13 cost. franc. 1814, art. 39 atto addizionale 1815), precisando, quindi, che le leggi, con conseguenze anche formali nei confronti del potere legislativo, e gli atti del governo devono avere la firma di un ministro. L'art. 66 (art. 88 cost. belg.) disponeva che i ministri potessero votare nelle Camere solo quando ne facessero parte.

Intorno agli artt. 65 e 67 avvenne tutto il dibattito, ancora oggi vivo, sul tipo di rapporti tra sovrano, governo e parlamento. Ignoto allo Statuto l'istituto della «fiducia», inesistente un governo come interlocutore del sovrano e del parlamento, si pose il problema se la responsabilità fosse verso il sovrano o verso il parlamento. Senza scendere nei dettagli delle lunghe dispute, delle prove addotte a favore dell'una o dell'altra tesi, si possono citare tre elementi, due di tipo normativo, l'altro, il terzo, derivato dall'esperienza storica. L'uno è il testo dell'art. 2 dello Statuto, quasi identico a quello contenuto nel proemio del proclama dell'8 febbraio: nel primo si afferma che «lo Stato è retto da un Governo monarchico rappresentativo», nell'altro si parlava di voler introdurre «un compiuto sistema di governo rappresentativo». La differenza, stante nell'aggettivo «compiuto», può essere significativa.

Il secondo elemento di tipo normativo è costituito dall'art. 3 della legge 27-7-1848, n. 751. Si tratta della celebre legge che, in occasione dell'annessione della Lombardia e del Veneto, aveva previsto che il futuro assetto costituzionale del nuovo Stato sarebbe stato determinato da un'assemblea costituente. Nel frattempo il governo sarebbe stato affidato ad un «Ministero responsabile verso la Nazione rappresentata dal Parlamento». Del nuovo assetto costituzionale, com'è noto, non vi sarà traccia nel corso della storia d'Italia; comunque, la norma, specie nella parte che qui interessa, non fu formalmente abrogata.

L'esperienza costituzionale dimostrò poi, come terzo elemento, che immediatamente dopo la promulgazione dello Statuto, il primo governo, retto da Cesare Balbo, cadde per un voto contrario ad una proposta governativa da parte della Camera dei Deputati. Analoga sorte ebbe il governo Perrone nel dicembre 1848. Del resto, subito dopo la firma dello Statuto, i ministri in carica diedero le dimissioni, con sorpresa e dispiacere di Carlo Alberto (39), secondo quanto testimoniato dal Des Ambrois. Ciò può significare, quasi sicuramente, che fin dal primo momento l'intenzione fu di dar vita ad un sistema in cui il governo dovesse reggersi grazie alla «fiducia» che la Camera gli conferiva. La mancata approvazione da parte del Senato di progetti di legge, già vagliati dalla Camera elettiva, non venne considerata causa di «sfiducia» e, quindi, di crisi di governo. Crisi si ebbe solo quando l'opposizione del Senato indicò una tendenza politica avversa al governo, come accadde nel 1854, in occasione del progetto di legge presentato dal Rattazzi, inteso alla soppressione degli enti ecclesiastici cosiddetti inutili (40).

Le altre vie, quelle di un governo puramente responsabile verso il re, erano tuttavia, stante il silenzio dello Statuto, naturalmente praticabili. La prassi co-

stituzionale portò verso l'evoluzione naturale, come si è detto. Servì assai allo scopo la crisi che sfociò nel celebre «proclama di Moncalieri» (41).

«Equilibrio dei poteri»: questo, come s'è detto, era uno degli scopi che dovevano, secondo il Des Ambrois, essere perseguiti dalla costituzione. E certamente faceva parte di questo disegno l'art. 6 (art. 13 cost. franc. 1830), che prevedeva la possibilità, per il sovrano, cioè per il governo, di emanare «i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne». Nasce, quindi, un potere regolamentare e di decretazione attribuito al governo, ma solo in esecuzione di leggi. A questo punto occorre una prima osservazione: da questo potere normativo nasceranno, oltre ai decreti esecutivi di leggi ed ai regolamenti, due nuove categorie di fonti del diritto: i regi decreti emanati per motivi di necessità ed urgenza, sottoposti a conversione in legge, i decreti-legge, ed i decreti delegati, emanati a seguito di delega specifica da parte del parlamento. Le vicende storiche sono complesse: si parte dal decreto sulle amministrazioni comunali e provinciali del 1848, con la formula di conversione, per passare alla ratifica del trattato di pace di Zurigo, per i decreti-legge, dal conferimento dei pieni poteri, con delega generale, sia nel 1848 che nel 1859, del parlamento al re ed al governo, per venire alla delega dei poteri che la Corte di Cassazione ritenne contenuta nella legge Rattazzi del 1855, soppressiva degli enti ecclesiastici considerati inutili, al governo, per determinare quali fossero gli enti soppressi, per i decreti delegati.

Occorre poi parlare dei regolamenti: molti di essi, i decreti organici ad esempio, contennero vere e proprie disposizioni nuove, tanto da finire per essere più importanti delle leggi (42).

La seconda osservazione consiste nell'identificazione, a seguito di questa nuova attività normativa, di un mutamento delle fonti del diritto e dei rapporti tra di esse. Con lo Statuto nasce la «legge», atto complesso, come si è visto, frutto della cooperazione di tre organi; nascono, alla lunga, i decreti-legge ed i decreti delegati, vere e proprie leggi. Seguono i regi decreti semplici ed i regolamenti, fonti inferiori rispetto alle leggi. Importante sarà, in materia di decreti-legge, la legge 31-1-1926, n. 100, che regolamentò i poteri del governo in materia, determinandone la conversione in legge entro due anni, con decadenza ex nunc.

(39) DES AMBROIS, *Notes et souvenirs*, cit., 19.

(40) AMORTH, *Lo Statuto Albertino*, cit., 232.

(41) GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., 58 ss.

(42) R.d. 21-12-1850; cfr. SOFFIETTI-MONTANARI, *Problemi relativi alle fonti*, cit., 185-191.

8. L'«ordine giudiziario».

Le norme statutarie dedicate all'«ordine giudiziario» sono sei, dall'art. 68 al 73; significativamente non si parla di «potere», ma di «ordine» giudiziario, evidenziando così una non pariteticità con gli altri «poteri» e lasciando intendere una correlazione con l'esecutivo, se non una dipendenza. Si deve avvertire come le «basi» della costituzione siciliana del 1812 parlassero, invece, di «potere giudiziario» (art. IV basi): «che il potere giudiziario sarà distinto e indipendente dal potere esecutivo e legislativo e si eserciterà da un corpo di giudici e magistrati». Il titolo III fu poi intitolato: «Potere giudiziario». Le costituzioni francesi del 1814 e del 1830 parlavano, invece, di «ordre judiciaire».

Alle norme citate dello Statuto devono poi aggiungersi quelle disposizioni, già viste, relative al potere del sovrano in materia di giustizia. Premesso (art. 68: art. 57 cost. franc. 1814) che «la Giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo Nome» dai giudici che egli nomina, l'art. 69 (art. 58 cost. franc. 1814, parziale) sancisce l'inaffidabilità dei giudici «dopo tre anni di esercizio», fatta eccezione per quelli di mandamento, che si trovavano ai livelli più bassi della gerarchia. L'art. 70 dispone il mantenimento in servizio dei giudici esistenti ed il principio che l'organizzazione giudiziaria non poteva essere modificata che per legge.

Sono due norme assai importanti. Della inaffidabilità si trattò già durante la seduta del 7 febbraio; il principio, già discusso in altri momenti storici (1820) (43), fu accolto «comme une conséquence du régime constitutionnel», «come una conseguenza del regime costituzionale». Tuttavia si preferì subordinare l'inaffidabilità ad un periodo di esercizio delle funzioni, che fu poi stabilito, dai redattori dello Statuto, in tre anni. Intorno al tema dell'inaffidabilità nacque una lunga serie di discussioni, specie dopo la legge elettorale (r. e. 17-3-1848, n. 680), che pose come requisito per l'eleggibilità dei giudici il possesso dell'inaffidabilità. Ma da quando si computavano i tre anni? Dallo Statuto o dal conferimento delle funzioni? Sono noti i casi Siotto Pintor e Arminjon, decisi in senso contrario l'uno dall'altro. Prevalse, infine, la tesi che i tre anni si calcolassero dall'entrata in vigore dello Statuto.

Riguardavano più strettamente le funzioni della magistratura che non la carriera dei giudici gli artt. 72 e 73. L'art. 72 (art. 208 cost. franc. anno III, 1795, 96 cost. belg.) disponeva la pubblicità delle udienze, in materia civile, dei dibattimenti, in materia criminale. Anche questo era tema assai vessato: la pubblicità dei dibattimenti in materia penale e delle udienze civili era stata già sostenuta in passato (1820), ma senza esito (44) e solo il codice di procedura criminale (1847) l'aveva previsto, mentre per l'emanazione del codice

di procedura civile bisognerà attendere il 1854. Si deve ricordare qui che uno degli effetti dello Statuto in materia penale fu l'abrogazione, con legge 26-9-1848, n. 796, delle norme penali in contrasto con i principi di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

L'art. 71 stabilì il principio (tit. III, cap V, art. 4 cost. franc. 1791, art. 204 cost. franc. anno III, 1795, artt. 62 e 63 cost. franc. 1814, art. 53 cost. franc. 1830, art. 8 cost. belg.) che nessuno poteva essere sottratto al giudice naturale, principio fondamentale, che tuttavia sarà più volte disatteso in futuro. Si voleva tra l'altro evitare il ripetersi di situazioni tipiche e frequenti del passato, quando le cause potevano essere avocate da tribunali a ciò legittimati. Parimenti il 2° co. dell'art. 71 vietava la creazione di «Tribunali e Commissioni straordinarie», norma anche questa disattesa, in futuro.

L'art. 73 riguarda i rapporti tra la magistratura ed il potere legislativo: l'interpretazione della legge «spetta esclusivamente al potere legislativo»; tutti devono osservarla (art. 28 cost. belg.). Si vuole evitare un'interpretazione «estensiva» della legge da parte del potere giudiziario. Anche questo tema era stato oggetto di discussioni; a parte il «référé législatif» introdotto dalla Rivoluzione Francese, si ricorda come nelle Costituzioni di S. M. del 1770 si era disposto che, in caso di dubbio, il giudice doveva far riferimento al sovrano (par. 2 del proemio). La norma fu ripresa nell'art. 16 delle disposizioni preliminari del codice civile albertino.

Lo Statuto non prevede alcun organo competente ad occuparsi della carriera dei giudici. Essi furono, per lungo tempo, soggetti al potere ministeriale — del resto è sintomatica la qualificazione, come detto, di «ordine» e non di «potere» giudiziario da parte dello Statuto — e solo nel 1907 fu creato un Consiglio superiore della magistratura (l. 14-7-1907, n. 511), organo peraltro alquanto amministrativo sia per la rappresentanza della categoria, sia per le competenze (45), a cui si affiancò una Corte suprema disciplinare nel 1908 (l. 24-7-1908, n. 438).

(43) Cfr. SOFFIETTI, *Sulla storia dei principi dell'oralità, del contraddittorio e della pubblicità nel procedimento penale. Il periodo della Restaurazione nel Regno di Sardegna*, in *Rivista di Storia del diritto italiano*, XLIV-XLV (1971-1972), 193, con la bibliografia ivi citata.

(44) *Ibidem*, 171-241.

(45) ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale*, cit., 485-496 e bibliografia ivi citata; MARONGIU, *Storia del diritto*, cit., 500-503.

9. Le disposizioni generali e le disposizioni transitorie. Problemi posti dalla separazione dei poteri.

Una serie di «Disposizioni generali», dall'art. 82 all'81, precedono tre norme transitorie, gli artt. 82, 83 e 84. Tra le prime l'art. 74 (art. 108 cost. belg.) e l'art. 75 (art. 12 cost. franc. 1814) prevedono una

riserva di legge per le «istituzioni comunali e provinciali» e per la leva militare. L'art. 77 era dedicato alla bandiera nazionale; fu il primo ad essere modificato, come già detto. Gli artt. 78, 79 e 80 prevedevano norme per gli ordini cavallereschi (erano mantenuti quelli esistenti ed il sovrano poteva crearne altri); il mantenimento dei titoli nobiliari e la possibilità di conferirne di nuovi; l'autorizzazione regia per ricevere decorazioni, titoli e pensioni da potenze straniere (artt. 71 e 72 cost. franc. 1814).

L'art. 81, infine, sanciva l'abrogazione delle norme in contrasto con lo Statuto; il che avvenne anche con l'emanazione di apposite leggi. Il Biscaretti di Ruffia la definì la «clausola di chiusura del nuovo ordinamento» (46).

L'art. 76 introduceva una «Milizia Comunale», con rinvio ad apposita legge attuativa. La Milizia Comunale era una delle tante richieste da parte dei democratici e doveva, com'è noto, bilanciare l'esercito, che era alle dipendenze del re.

Lo Statuto viene completato da tre «disposizioni transitorie»: gli artt. 82, 83 e 84.

L'art. 82 è certamente importante per l'entrata in vigore della costituzione: esso, nella prima parte, determina «il pieno suo effetto» collegandolo con il «giorno della prima riunione delle due Camere, la quale avrà luogo appena compiute le elezioni». Questa si tenne l'8 maggio 1848 (47). Durante la seduta del 7 febbraio era stato deciso, e la decisione venne a far parte del proclama relativo alle «basi», che l'entrata in vigore delle norme statutarie fosse collegata con «l'attivazione del nuovo ordinamento delle amministrazioni comunali» (48). La decisione definitiva fu presa durante la riunione del 4 marzo (49). Ma più importante è certamente la seconda parte di tale articolo, che conferisce al sovrano il potere di emanare «Sovrane disposizioni, secondo i modi e le forme sin qui seguite» per far fronte alle esigenze sorte nel periodo intermedio tra la fine dello Stato assoluto ed il nuovo regime. Veniva comunque formalizzata la cessazione delle «interinizi e registrazioni dei Magistrati», già decisa dal sovrano in chiusura della seduta del 2 marzo (50).

Ciò significò il ridimensionamento delle competenze dei supremi tribunali, i quali vennero a perdere quell'importantissima funzione legislativa rappresentata dal potere di interinazione, esercitato, sin dalla fine del XVI secolo, se non, almeno parzialmente, prima (51), e nelle forme in vigore, ancora nel 1848, pur con mutamenti.

Il diritto di interinazione consisteva, com'è noto, nel potere di controllare, nella forma e nel merito, i provvedimenti, sia legislativi che di grazia, del sovrano e di far presenti, con apposite «rimostranze», gli eventuali vizi. La norma veniva quindi registrata, cioè trascritta in registri, da parte dei tribunali su-

premi (Senati, Camera dei conti, Consiglio superiore di ammiragliato, ecc.), ai quali, in base alle competenze, le norme erano inviate. L'interinazione - registrazione può essere definita, accogliendo la proposta del Lombardi, come un controllo preventivo susseguente, non vincolante (52). Diverso era l'istituto della registrazione presso il Controllo generale, su cui si tornerà. Appare evidente come il potere di interinazione dovesse essere abolito quanto prima: il nuovo regime costituzionale non tollerava un'ingerenza del potere giudiziario sul legislativo, ingerenza che nel passato era servita per porre un limite all'assolutismo del sovrano.

L'art. 83 toccava altri punti cruciali per il nuovo regime: l'annuncio della futura emanazione delle leggi «sulla stampa, sulle Elezioni, sulla Milizia Comunale e sul riordinamento del Consiglio di Stato». Il re si riservava di provvedervi con «leggi», «per l'esecuzione del presente Statuto». Della legge sulla stampa si era ampiamente discusso sin dalla seduta del 7 febbraio. Tra i vari interventi fu importante quello dello Sclopis, per il quale la libertà di stampa era «le boulevard du Gouvernement représentatif», come verbalizzò il segretario conte Radicati; la legge in proposito doveva essere «claire, spécifique et sévère», «chiara, specifica, severa» (53). Lo Sclopis fu nominato membro e presidente della commissione che doveva stendere il progetto di legge in materia, durante la seduta del 10 febbraio (54). La legge (editto) sulla stampa fu emanata il 26-3-1848 e fu rivoluzionaria. Basti pensare che con essa si introdusse nel sistema giudiziario del Regno di Sardegna l'istituto della giuria popolare, limitatamente ai reati commessi per mezzo della stampa. La giuria popolare, non introdotta in Piemonte neppure durante la dominazione napoleonica, non era prevista dal recentissimo codice di procedura criminale, che dovette così subire una prima, importante integrazione. La legge sulle elezioni regolamentò, come già era nello spirito dello Statuto, il sistema elettorale a collegio uninominale a doppio turno, come s'è già detto. La legge (editto) sulla «Milizia Comunale» fu emanata il 4-3-1848, contemporaneamente allo Statuto. Una legge che non trovò immediata emanazione fu quella relativa al Consiglio di Stato. Quest'organo era nato nel 1831, a seguito della soppressione del Consiglio di Stato e dei Memoriali, del Consiglio di Finanze e del Consiglio di Commercio, tutte istituzioni risalenti almeno al XVIII secolo. È noto che il Consiglio di Stato fu previsto con due componenti: i consiglieri ordinari e quelli straordinari, destinati a dar vita a due diverse funzioni del Consiglio stesso, quella di ordinaria amministrazione, con competenze tecniche, meramente consultive, e quella di tipo «politico», per «deliberare» su «oggetti» che il sovrano avrebbe determinato con regi biglietti. Il Consiglio

di Stato aveva, comunque, funzioni unicamente consultive. È noto che esso non si riunì mai in adunanza generale. L'unica convocazione, avvenuta alla vigilia della concessione dello Statuto, il 20-1-1848, per il successivo marzo, fu superata dagli eventi. Durante la seduta del 7 febbraio del Consiglio di Conferenza il sovrano, che nella riunione del 3 febbraio si era già pronunciato implicitamente in senso negativo su analoga questione emersa tra i consiglieri (55), aveva posto il quesito se fosse opportuno consultare il Consiglio di Stato che si sarebbe dovuto riunire a marzo. Il Consiglio di Conferenza diede parere contrario, poiché era urgente «d'annoncer au peuple», la «disposition» che aveva «le caractère d'un acte spontané, émanant de la magnanimité du roi» (56). Il Consiglio di Stato ebbe la riforma solo nel 1859, con legge 30-10-1859, n. 3707. Nel frattempo esso continuò nelle sue funzioni squisitamente tecniche; occorre segnalare, ai fini delle vicende costituzionali, che perse, con l'entrata in vigore dello Statuto, la competenza di dare pareri obbligatori, non vincolanti, in quella materia di disposizioni legislative prevista dall'art. 21 del r.e. 18-8-1831, ribadita dall'art. 4 delle disposizioni preliminari del codice civile albertino. Erano escluse dalla competenza del Consiglio di Stato le materie relative agli affari esteri, alla guerra e marina ed alla Real Casa. Il venir meno delle funzioni legislative accadde poiché era totalmente mutato il modo di formazione della legge. Esclusa l'ingerenza nel potere legislativo, il Consiglio di Stato mantenne competenze nei confronti dell'esecutivo; si deve ritenere che per gli atti del governo rimase facoltativa la richiesta di un suo parere, salvo che qualche legge speciale lo disponesse. Con la legge 30-10-1859, n. 3707, oltre ai casi in cui il parere del Consiglio di Stato era facoltativo, ad esempio, «i progetti di legge od altri affari per cui i Ministri del Re stimino di interrogarlo», furono previsti quelli in cui era obbligatorio, ad esempio i regolamenti in materia di edilizia, di polizia urbana e rurale, di carceri.

Si ricorda che tra il 1859 ed il 1865 il Consiglio di Stato esercitò funzioni giurisdizionali in materia di giustizia amministrativa, soppresse dalla legge 20-3-1865, n. 2248, all. D e E.

Come già detto, l'art. 84, con il quale si chiude lo Statuto (57), incaricava i ministri dell'esecuzione delle disposizioni transitorie della costituzione stessa, conferendo loro la relativa responsabilità; ciò anche in conformità di quanto disposto dall'art. 67.

Per completezza e prima di passare a cenni sull'evoluzione dello Statuto, occorre considerare alcuni problemi posti dalla separazione dei poteri. In regime di monarchia assoluta (xviii sec.) la legge doveva essere munita, oltre che della firma, del «visto», in genere, del guardasigilli e del ministro delle finanze

(Gran Cancelliere e Generale delle Finanze secondo un'antica terminologia) e del Controllore generale (58). Nel XIX secolo, con il codice civile albertino (art. 5), si prevedono, oltre alla firma del ministro proponente, i «visti» di due capi di dicastero, del Gran Cancelliere e del Controllore generale. Questi «visti» comportavano un controllo di legittimità e di merito. Inoltre il Controllore generale, che soprintendeva alle «operazioni di tutti gli Ufficiali, che amministrano il nostro patrimonio» (59), doveva pure registrare le norme nei suoi atti; in tale sede aveva luogo un ulteriore controllo, sia di legittimità che di merito (60). Con il nuovo regime tutto questo sistema fu destinato a mutare, ma solo lentamente ed in parte. Solo con la legge Rattazzi 23-6-1854, n. 1731 e i rr. dd. 30-6-1854, n. 1 e 12-7-1854, n. 17, si dettarono nuove, definitive norme. Scomparve la registrazione delle leggi da parte del Controllore generale. Fu mantenuto, invece, l'obbligo di registrazione di una serie di provvedimenti normativi del governo, con la funzione di controllo che si estrinsecò nel potere di non registrare, in caso di «difficoltà», con esposizione dei motivi al ministro proponente che ne avrebbe fatto relazione al Consiglio dei ministri.

Fu pure regolamentato il controllo da parte del ministro guardasigilli, che divenne di sola legittimità sulle leggi, mentre rimase, sia di legittimità che di merito, sui regi decreti. Parallelamente nacque, nel 1853 (l. 23-3-1853, n. 1483, art. 33), l'istituto della «vidimazione con riserva», limitatamente ai mandati di pagamento. Nel 1859, l'art. 17 della legge 30-10-1859, n. 3706, istituitiva dalla Corte dei conti, dopo la soppressione della Camera dei conti, del Controllo generale delle Finanze e del Procuratore generale del Re, avvenuta con legge 30-10-1859, n. 3705, dispose la registrazione di tutti i regi decreti; nel 1862, con la legge 14-8-1862, n. 800, di creazione della Corte dei conti del Regno d'Italia, fu esteso l'istituto del visto con riserva a tutti gli «atti o decreti» del governo (art. 14).

La carta costituzionale ebbe effetti dirimpanti nei confronti del precedente assetto istituzionale: nacque lo stato costituzionale, rappresentativo, come si è visto. Il mutamento avvenne, comunque, anche in altri campi. La presenza di un controllo da parte del legislativo sull'esecutivo, estrinsecandosi nella possibilità per i membri delle Camere di presentare interrogazioni, interpellanze che potevano dar luogo ad inchieste parlamentari, rappresentò un indubbio limite all'attività del governo. La stessa pubblica amministrazione non dipese più unicamente da un rapporto stretto con il sovrano, bensì dal governo: la presenza della «fiducia» tra parlamento e governo comportò per la pubblica amministrazione anche un certo, peraltro raro, controllo da parte del potere legislativo (61).

Anche il potere giudiziario fu mutato dal nuovo regime. L'istituto della inamovibilità, anche se non immediata, dei giudici comportò una serie di «garanzie» sconosciute nel precedente periodo. L'indipendenza della magistratura tardò comunque ad evolversi e si può dire che essa non fu mai pienamente raggiunta, neppure con la creazione del Consiglio superiore della magistratura; il legame con il governo, nella persona del ministro di grazia e giustizia, fu sempre mantenuto. Del resto, formalmente, lo Statuto considerava la magistratura, come si è detto, un «ordine» e non un «potere» e la giustizia emanava dal re, come fu comprovato dalla emanazione delle sentenze in nome del sovrano.

Lo Statuto incise, né poteva essere altrimenti, sul resto della legislazione. Già si sono ricordate le norme del codice penale e del codice di procedura criminale mutate; il codice civile vide abrogati nel 1854 (l. Rattazzi), gli articoli sulla formazione della legge non più compatibili con il nuovo sistema.

Un'altra importante conseguenza, che non può essere taciuta, si ebbe nel campo della scienza giuridica e dell'insegnamento. Nacque, infatti, il diritto costituzionale e si ebbero, quasi immediatamente, i primi trattati in materia (62).

È chiaro, però, che non è stato possibile accennare, se non a sommi capi, a questi mutamenti.

(46) BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, cit., 993-994.

(47) DIONISOTTI, *Storia della Magistratura*, cit., 145; per l'esattezza della data, cfr. *Atti del Parlamento subalpino. Sessione del 1848 dall'8 maggio al 30 dicembre 1848, raccolti e corredati di note e di documenti inediti da Amedeo Pinelli e Paolo Trompeo. Discussioni della Camera dei Deputati*, Torino, 1856, 1, nonché *ib.*, *Atti del parlamento subalpino... Senato del Regno*, Torino, 1859, 1. La riunione delle Camere, in seduta comune, avvenne a Palazzo Madama, sede del Senato.

(48) NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., 89 del testo francese, 247 della traduzione.

(49) *Ibidem*, 131 del testo francese, 289 della traduzione.

(50) *Ibidem*, 127 del testo francese, 285 della traduzione.

(51) SOFFIETTI-MONTANARI, *Problemi relativi alle fonti*, cit., 37 ss., circa l'interinazione delle grazie, secondo gli statuti del Duca Carlo II del 10-10-1513, cap. 21. *Decreta seu statuta vetera... Ducum et Pedemontii Principum, Augustae Taurinorum, Apud haeredem Nicolai Bevilacqua*, 1586, cc. 136 recto e verso.

(52) LOMBARDI, *Note sul controllo degli atti del sovrano negli Stati sabaudi ad opera delle supreme magistrature nel periodo dell'assolutismo*, in *Annali della Scuola speciale per archivisti e bibliotecari dell'Università di Roma*, II, 1, 1962, 7-8.

(53) NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., 91 del testo francese, 249 della traduzione.

(54) *Ibidem*, *Lo Statuto*, cit., 98 del testo francese, 256 della traduzione.

(55) *Ibidem*, 50 del testo francese, 208-209 della traduzione.

(56) *Ibidem*, 88 del testo francese, 246 della traduzione.

(57) *Ibidem*, 131 del testo francese, 289 della traduzione.

(58) SOFFIETTI-MONTANARI, *Problemi relativi alle fonti*, cit., 114.

(59) *Ibidem*, 71.

(60) SAITTA, *Visto e registrazione dei decreti del Capo dello Stato (origini e vicende)*, in *Diritto e Società*, III, 1975, 383; SOFFIETTI-MONTANARI, *Problemi relativi alle fonti*, cit., 146-147.

(61) ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale*, cit., 473-476.

(62) Cfr. GHISALBERTI, *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano, 1972, 189-248, e *Id.*, *Modelli costituzionali e Stato risorgimentale*, Roma, 1987 (Quaderni di Clio 4), 187 ss. e bibliografie ivi citate.

10. L'evoluzione dello Statuto (cenni).

È un problema assai importante, discusso da tutti i costituzionalisti del tempo e anche posteriori, in chiave storica. La flessibilità della costituzione comportò l'inevitabile suo mutamento, anche se ci si potrebbe chiedere fino a che punto questo cambiamento fosse lecito, escludendo in teoria la possibilità di una sua abrogazione, anche per le caratteristiche della «perpetuità» e della «irrevocabilità», naturalmente in regime monarchico. Se l'ultima riguardava principalmente il sovrano, la prima concerneva, forse, la costituzione di per se stessa, ponendo così un limite invalicabile. Essa fu estesa senza mutamenti formali ai territori degli Stati preunitari, anche se in modo non uniforme, man mano che avvenivano le annessioni, senza più parlare, sul piano normativo, di assemblee costituenti (63). Le norme che mutarono profondamente lo Statuto furono, tuttavia, molteplici, soprattutto in epoca fascista. Le leggi in proposito riguardano sia istituti che nella costituzione avevano solo un punto di riferimento, come la decretazione da parte del governo o che non ne avevano affatto, come il Gran Consiglio del fascismo, sia organi costituzionali, cardini del sistema. L'introduzione della Camera dei fasci e delle corporazioni, la soppressione della Camera dei deputati furono provvedimenti che snaturarono lo Statuto ed il sistema, l'ordinamento giuridico in origine previsto e voluto. Malgrado questi snaturamenti, formalmente esso rimase in vita; di fatto, sostanzialmente, fu sovvertito.

Nel corso della storia costituzionale italiana, si trova il celebre «torniamo allo Statuto» (64), del gennaio 1897, appello destinato a rimanere lettera morta, ma sintomatico. È noto che si voleva dare un'interpretazione della costituzione che non corrispondeva neppure, con ogni probabilità, alla realtà del 1848 ed alla «mens legis».

Nel 1943 con l'intervento del sovrano, nel 1944 con la creazione della «luogotenenza generale», non prevista, come detto, formalmente dallo Statuto, quando si volle, probabilmente, riproporre, con intenti diversi, la «luogotenenza generale» specialmente del periodo risorgimentale, lo Statuto fu ancora punto di riferimento per fondamentali riforme istituzionali (65).

Il Maranini (66) nel 1938 elencò, senza peraltro voler essere esaustivo, le «leggi costituzionali» del Regno d'Italia. Esse erano, oltre, ovviamente allo Statuto, le seguenti: legge 13-5-1871, n. 214 (la «legge delle garantigie»), 2-7-1890, n. 6917, stato delle persone della famiglia reale, 13-6-1912, n. 555, cittadinanza metro-

politana, 24-12-1925, n. 2263, attribuzioni e prerogative del capo del governo, 31-1-1926, n. 100, facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, 3-4-1926, n. 563, contratti collettivi di lavoro, carta del lavoro del 21-4-1927 (non fu una legge in senso tecnico; fu riconosciuta indirettamente come legge fondamentale del regime), 9-12-1928, n. 2693, costituzione e attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo, 27-5-1929, n. 810, di esecuzione del trattato e del concordato con la Santa Sede dell'11-2-1929, 14-12-1929, n. 2099, Gran Consiglio del fascismo e ordinamento del partito, 20-3-1930, n. 206, riforma del Consiglio nazionale delle corporazioni, 5-2-1934, n. 163, costituzione e funzioni delle corporazioni, 19-1-1939, n. 129, istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, soppressione della Camera dei Deputati (67). Si deve poi aggiungere il r.d. 5-6-1944, n. 140 (preceduto dal proclama del 12-4-1944), con cui Vittorio Emanuele III, abbandonata la vita politica, nominò luogotenente generale del Regno il figlio Umberto, seguito dall'abdicazione al trono del 9-5-1946 (68).

Lo Statuto albertino ha avuto una vita certo difficoltosa, ma molto lunga (69). Nato su modelli francesi, preponderanti rispetto alle pur numerose «recezioni» del testo costituzionale belga, con taluni precedenti inglesi o di altri Stati, ha tratto dalla caratteristica della sua flessibilità la sua forza. Fu, infatti, come risulta da quanto esposto, più volte modificato, anche sostanzialmente, ma rimase formalmente in vita, anche secondo opinioni correnti (70), fino al referendum istituzionale del 2 giugno 1946, se non fino all'entrata in vigore della costituzione repubblicana (1°-1-1948).

ISIDORO SOFFIETTI

(63) LABRIOLA, *Storia della costituzione*, cit., 82-83, evidenzia i mutamenti della «costituzione materiale».

(64) Cfr. per tutti GHISALBERTI, *Storia e costituzione*, cit., 261, n. 12; MARONGIU, *Storia del diritto*, cit., 486-487.

(65) GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., 394-395.

(66) MARANINI, *Italia. Dallo Statuto di Carlo Alberto*, cit., 106-107.

(67) Questa norma era in preparazione quando il Maranini scriveva.

(68) Sull'evoluzione dello Statuto albertino, oltre ai testi storici più volte citati, cfr. anche CARETH DE SERVIO, *Istituzioni di diritto pubblico*², Torino, 1992, 53-90. LABRIOLA, *Storia della costituzione*, cit., 283, parla di «un sostituto convenzionale della dichiarazione di vacanza del trono».

(69) Di grande rilievo sono le osservazioni di JEMOLO, GIANNINI, *Lo Statuto*, cit., *passim*.

(70) BISCARETTI DI RUFFA, *Statuto albertino*, cit., 997; NEGRI-SIMONI, *Lo Statuto*, cit., XIII dell'introduzione.

Strade e autostrade

Bibliografia: FRANCHINI, «Strade pubbliche, private e vicinali», in *N.D.I.*, XII, Torino, 1940, 911 ss.; TREBBI, *Le strade pubbliche*, Como, 1954; AVANZATO, «Strade pubbliche, private e vicinali», in *Enc. for.*, VII, Milano, 1962, 323 ss.; RODDI, «Le strade ordinarie», in *Enc. per*

i Comuni, Firenze, 1961-63; ROMANO, *Le strade nella attuale disciplina legislativa*, AI, 1963, 298 e 399; ORUSA, *Le strade pubbliche, I. Proprietà e classificazioni*, Torino, 1964; CRISAFULLI BUSCEMI, *La viabilità pubblica nel diritto*, I, Urbino, 1965; ORUSA, *L'evoluzione della legislazione sulla classificazione delle strade*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amm. di unificazione, I. lavori pubblici*, Vicenza, 1967, 75 ss.; LA PORTA, *L'evoluzione della legislazione sulla polizia delle strade*, *ibid.*, 101 ss.; FALZONE, *Le strade regionali*, *ibid.*, 123 ss.; RIBOLZI, *Demanio provinciale e viabilità*, *ibid.*, *L'ordinamento comunale e provinciale, Le Province*, Vicenza, 1968, 243 ss.; MARTINI, *Dei beni pubblici destinati alle comunicazioni*, Milano, 1969, 179 ss.; PREDIERI, *Strade e paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 157 ss.; GOZZI, *Trasporti, viabilità e traffico nell'ordinamento e nella politica regionale*, AGCSS, 1969, 1067, 1196; TREBBI-SOARDI, *Le strade pubbliche e di uso pubblico*, Brescia, 1970; MANCO-PACI, *Trasferimento delle funzioni in materia di urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale*, in *attuazione dell'art. 17 della legge n. 281 del 1970*, in *Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri*, Milano, 1971, 193; ORUSA, «Strade pubbliche, private e vicinali», in *NN.D.I.*, XVIII, Torino, 1971, 498 ss.; PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento nelle materie di competenza regionale*, GiC, 1971, 189; PASTORI, *La funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri*, cit., 27; ID., *Le attribuzioni regionali attinenti al territorio*, in *La Regione e il governo del territorio*, *Atti del Convegno*, Milano, 1972; TURETTA, *Il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni in materia di urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale* (d.p.r. 15-1-1972, n. 8), RLP, 1973, 205; ORUSA, «Tratturi e trazzere», in *NN.D.I.*, XIX, Torino, 1973, 655; SANDULLI, *Le attribuzioni amministrative delle Regioni ordinarie in materia di opere pubbliche*, in *Regioni e lavori pubblici*, Milano, 1974, 21; BREGANZE, *Rassegna di legislazione regionale in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale*, *Re*, 1975, 245; DI GIOIA, *Primi interventi regionali per la viabilità minore*, NR, 1975, 1342; GALATEA-VERINO, *Urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale*, in *Stato e Regioni, Il trasferimento delle funzioni amministrative*, a cura di Galateia, Torino, 1976, 396 ss.; SILVESTRI, *Lavori pubblici di interesse regionale*, Bologna, 1976; DOMENICHELLI, *Lavori pubblici*, *Re*, 1977, 281; IANNONE, *Il d.p.r. 24-7-1977, n. 616: attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22-7-1975, n. 382, ed i lavori pubblici di interesse regionale. Prime considerazioni ed osservazioni*, *RAM*, 1978, 477; RODELLA, *Funzioni amministrative in tema di lavori pubblici, viabilità, espropriazione ed occupazioni d'urgenza*, NR, 1978, 1393; PASINI-BALUCANI, *I beni pubblici*, Torino, 1978, 385 ss.; MARZANA, *Lavori pubblici e Regioni a statuto ordinario*, Padova, 1983; VERMIGLIO, *Classificazione e pianificazione del sistema viario di grande comunicazione*, *RG Cir.*, 1983, 865; LA ROCCA, *Il regime giuridico delle strade comunali e vicinali*, Rimini, 1985; ORUSA, «Strade pubbliche, private e vicinali», *NN.D.I.*, App., VII, Torino, 1987, 578 ss.; v. altresì gli *Atti del I Convegno nazionale A.N.A.S. su «Le strade, incrocio di civiltà»*, Roma, 1989; TALICE, «Strade», in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 1111 ss.; RAGOZZINO, «Strade e autostrade», in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993.

In particolare, sulle vie vicinali, vedansi: JACCARINO, *Le vie vicinali*, Napoli, 1940; GIOVANNONZI, *Disciplina giuridica della viabilità vicinale*, Empoli, 1954; ORUSA, *Le strade pubbliche*, cit., I, 297 ss.; NAI, *Note sulla viabilità vicinale e sulla necessità di concreti interventi*, Firenze, 1966; PAZZAGLIA, *Le strade vicinali*, Firenze, 1968; LA ROCCA, *Il regime giuridico delle strade comunali e vicinali*, cit.; TARDIVO, *Note sui consorzi di strade vicinali*, *RAM*, 1988, 982.

Sulle autostrade, vedansi: SANDULLI, «Autostrada», in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 525 ss.; ROSSO, *La circolazione sulle autostrade*, Milano, 1961; DEL PRETE, *Il regime giuridico dell'autostrada*, in *St. in onore di A. D. Giannini*, Milano, 1961, 449 ss.; DE CESARE, *Legislazione sulle autostrade*, *RTDP*, 1961, 1047; ORUSA, *Le strade pubbliche*, cit., I, 357 ss.; UCCELLATORE, *Sulla proprietà delle autostrade costruite in concessione*, *CS*, 1967, II, 932; TEDESCHINI, *Note sulla proprietà delle autostrade*, *NRI*, 1974, 2099; VERMIGLIO, *Concessioni*