UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

Consiglio di Stato

Avvocatura dello Stato

# *Le Istituzioni e la Grande Guerra*

Trieste, Palazzo della Prefettura

17 - 18 giugno 2018

**Giuseppe de Vergottini (Università di Bologna)**

***Stato di guerra e assetto dei poteri costituzionali***

<u>Sommario</u>

*1) Premessa in generale*

*2) La riserva regia in tema di dichiarazione di guerra e trattati di pace e di alleanza e la derogabilità del principio di separazione dei poteri.*

*3) L'interferenza della prerogativa sull'indirizzo governativo.*

*4) L'interferenza della prerogativa sul comando militare.*

*5) L'equivoco dell'alto comando.*

*6) Gli stati di eccezione bellica e il rilievo della prerogativa.*

*7) I rapporti re-governo-SM*

*8) La sospensione dello Statuto e la legge sui pieni poteri.*

*9) La guerra e il comando supremo*

*10) L'emarginazione del parlamento*

*11) Un cenno sulla fragilità delle garanzie costituzionali nel periodo bellico.*

*12) Una riflessione conclusiva su ordinarietà ed eccezionalità dei regimi emergenziali.*

*

Quale è il quadro costituzionale in cui si muovono le diverse istituzioni nel periodo del primo conflitto mondiale?

In questa relazione ci si propone di svolgere alcune considerazioni finalizzate esclusivamente alla ricostruzione del ruolo degli organi costituzionali nel complesso

rapporto svoltosi tra potere civile e potere militare in una situazione di sospensione della ordinarietà costituzionale.

E' lo *stato di eccezione* connesso alla condotta della guerra che condiziona la lettura complessiva dell'ordinamento italiano del periodo in esame. Ma questo con una particolarità propria dello Statuto, che era sicuramente la costituzione di un ordinamento liberale che siamo abituati a definire "a separazione di poteri" ma che, a differenza di altre costituzioni ottocentesche, aveva mantenuto in vita l'ossatura dei poteri di prerogativa regia rilevanti nel settore della politica estera e militare.

Quindi, in estrema sintesi, alla tendenziale preferenza per l'esercizio di competenze interessanti il conflitto per l'esecutivo monarchico caratterizzato dalla continuità della prerogativa si andava ad aggiungere la naturale concentrazione di potere per la gestione della guerra che era propria degli esecutivi in tutte le costituzioni, monarchiche e repubblicane, del tempo. Questo, tuttavia, con una particolarità tutta italiana data dall' attivarsi di una vivace polemica fra esponenti del potere politico civile e vertice militare.

## *1) Premessa in generale*

Lo Statuto del 1848, divenuto la costituzione nazionale dal 1861, al pari di altre costituzioni del tempo, nasceva come costituzione di una «monarchia costituzionale». Prevedeva la separazione dei poteri e la garanzia dei diritti. Era istituito un parlamento bicamerale, col Senato di nomina regia e la Camera dei deputati elettiva. Il re aveva poteri sostanziali: non solo era titolare del potere esecutivo ma era parte del legislativo tramite la sanzione delle leggi. Il governo era formato da fiduciari del re che si trovavano ad essere politicamente responsabili verso la Camera, essendo il re politicamente irresponsabile.

Seguendo una lettura dello Statuto ampiamente condivisa si disse che subito dopo la sua entrata in vigore lo stesso operava seguendo il modello del *governo parlamentare*[1]. Infatti pur permanendo la nomina regia si affermava subito il principio della fiducia data al governo dalla camera elettiva, consolidandosi in tal senso una consuetudine costituzionale. Il potere di decisione politica passava quindi dal re al governo e quest'ultimo era in grado di operare con la collaborazione della maggioranza parlamentare che lo appoggiava.

Deve sottolinearsi però che questa situazione non escludeva il mantenimento di un ruolo politico primario della monarchia in quanto rimaneva importante la rilevanza

[1] Cfr. A.C. Jemolo e M. Giannini, *Lo Statuto Albertino*, Firenze, 1946; G. Perticone, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino,* Roma, 1960, p. 34 ss.; G. Lucatello, *Sulla forma del governo monarchico-costituzionale prevista dallo Statuto Albertino*, in *Diritto e Società*, 4, 1996, p. 583 ss.; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia, 1849-1948*, Bari, 1974, p. 49 ss.

della *prerogativa regia*[2]. Tale rilevanza tendeva a risultare limitata nei periodi in cui il governo aveva dalla sua parte una solida maggioranza mentre recuperava consistenza nelle fasi di debolezza politica del governo in parlamento[3]. Emergeva molto forte nei momenti di crisi internazionale.

Anche dal punto di vista formale era importante nel testo dello Statuto il ruolo del re e della sua prerogativa in materia di affari militari e rapporti internazionali. L'articolo 5 affermava che "*Al re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra, fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato li permettano, ed unendo le comunicazioni opportune*".

## *2) La riserva regia in tema di dichiarazione di guerra e trattati di pace e di alleanza e la derogabilità del principio di separazione dei poteri.*

In tutti gli ordinamenti dello stato liberale fondato sul principio della *separazione dei poteri* si nota la tendenza a una radicale deroga allo stesso principio nelle situazioni di grave crisi interna o internazionale. In tali circostanze si instaurano regimi temporanei di crisi in cui si incrementa il ruolo del governo, si riducono gli interventi di controllo politico parlamentare e si limitano alcuni diritti fondamentali. Dal punto di vista costituzionale ci si trova di fronte a regimi di tendenziale *concentrazione* di potere a favore dell'esecutivo che si condensano nelle costituzioni ottocentesche nello stato d'assedio per le emergenze interne e nello stato di guerra per quelle internazionali[4].

Nelle situazioni di grave crisi da affrontarsi da parte dell'esecutivo statutario la decisione diretta alla dichiarazione dello stato di guerra e quindi ad operare una concentrazione di potere a favore dello stesso esecutivo finiva per essere agevolata dal recupero dei latenti poteri di prerogativa regia.

Comune agli ordinamenti del tempo, ma con strascichi fino ai nostri giorni, era la convinzione che le questioni che riguardano la sicurezza dello stato dovessero essere affrontate di preferenza dall'esecutivo in quanto naturalmente competente a trattare argomenti sensibili che richiedono riservatezza e addirittura il segreto per la

---

[2] A. Origone, *Prerogative regie*, in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. X, 1939. P. 197 ss.; F. Pierandrei, *La "prerogativa" regia di comando delle forze armate e il suo esercizio*, Roma, 1942

[3] In proposito si confrontino le notazioni di C. Ghisalberti, *Storia costituzionale, cit.*, p. 221.

[4] Sugli stati di crisi interna e internazionale, cfr. G de Vergottini, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, *passim* e sullo stato di guerra p. 278 ss. In generale sulla sospensione del regime costituzionale ordinario in occasione delle emergenze, sulla previsione e non previsione nel testo costituzionale della esigenza di sospensione in caso pericolo per le istituzioni, sul ricorso alla fonte fatto data dalla necessità in caso di mancanza o inadeguatezza delle previsioni nelle fonti formali, cfr. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, 9 ed., Padova, 2013, pp. 304 ss. e 489 ss.

salvaguardia della integrità degli interessi nazionali. Inoltre l'esecutivo per la sua conformazione era messo in grado di intervenire con tempestività utilizzando l'apparato militare[5]. Diversamente il parlamento, luogo di dibattito pubblico, avrebbe dovuto limitarsi ad autorizzare trattative diplomatiche e ad approvare gli accordi, ma per la sua collegialità non era sede adatta a trattative. Quindi, in linea di principio, si poteva ritenere che il parlamento doveva essere sopra tutto sede di indirizzo e verifica politica per le decisioni da assumersi dall'esecutivo.

Ma nella prassi statutaria il ruolo governativo risultò nettamente dominante mentre risultò limitato o in certi momenti addirittura assente il ruolo di indirizzo e controllo parlamentare. La situazione era aggravata dal fatto che non si dubitava di una riserva dell'esecutivo in tema attività diplomatica e elaborazione delle grandi scelte di politica estera. Infine, lo schermo della segretezza degli accordi stipulati dal governo, giustificata da ragioni di sicurezza nazionale, riduceva in modo evidente l'ambito del controllo. E si tenga presente che gli accordi segreti stipulati dal governo sono stati la regola.

L'esecutivo si muoveva quindi con un elevato grado di indipendenza dal parlamento. In proposito, già nel caso della dichiarazione di guerra alla Turchia per l'occupazione della Libia nel settembre 1911 il governo si mosse di sua sola iniziativa alla vigilia di una vacanza parlamentare di ben sette mesi e mezzo e il parlamento non fu neppure convocato per una tardiva ratifica della decisione. Anche nel caso della dichiarazione di neutralità del luglio del 1914 essa fu assunta dal governo senza informare il parlamento alla vigilia di una vacanza parlamentare di cinque mesi e la decisione non fu portata in aula per ratifica. Nel 1915 il ribaltamento delle alleanze non fu preceduto da un dibattito parlamentare. Il Patto di Londra venne stipulato in segreto dal presidente del consiglio Salandra d'accordo col re e non solo il parlamento ma anche ministri vennero tenuti all'oscuro delle negoziazioni in corso e del loro esito.

Così pure in precedenza erano stati stipulati in segreto e mantenuti segreti i vari trattati di alleanza e in particolare quelli relativi alla Triplice con Germania e Austria[6].

Si consideri che la politica estera gestita in segreto trovava una esplicita copertura costituzionale. Infatti, secondo lo Statuto, le camere sarebbero state messe in condizione di conoscere i patti stipulati dal re solo quando una valutazione di opportunità politica avesse indotto il governo a una comunicazione ("*tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permetta*"). E per quanto riguarda la dichiarazione di guerra la competenza esclusiva del re conseguiva al fatto che era

---

[5] Sulla idoneità dell'esecutivo ad assumere decisioni e ad attuarle nella complessa gestione della forza nelle emergenze interne ed internazionali cfr. G de Vergottini, *Indirizzo politico*, cit., p. 238 ss. e Idem, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, p. 282 ss.

[6] Cfr. sul regime seguito in tema di stipulazione dei trattati internazionali nel quadro dello Statuto cfr. a suo tempo D. Donati, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, 1906, p. 155. Sui trattati segreti v. oggi G. André, *Trattato segreto e diplomazia segreta nella prassi del XX secolo*, in S. Fois (a cura di), *Il Trattato segreto: profilo strorico-diplomatico e regime giuridico*, Padova, 1990, p. 42 ss..

l'esecutivo a gestire pienamente i rapporti diplomatici e la guerra, come la pace, intimamente legati a questi[7].

### *3) L'interferenza della prerogativa sull'indirizzo governativo.*

Il mantenimento di un potenziale potere di intervento del monarca nelle questioni interessanti un conflitto si ripercuoteva sia sul ruolo decisionale del governo, e di riflesso sul parlamento, che sul ruolo dei comandi militari.

Per quanto riguarda i rapporti fra il re e il governo si riteneva che pur essendosi affermata una forma di governo parlamentare fosse pacifico il mantenimento di elementi identificanti la forma di governo monarchico-costituzionale "pura" proprio con riferimento alla delicata questione del ricorso ai poteri di guerra [8].

Di solito nella dottrina si prospettava in generale una "evoluzione" rapidamente affermatasi verso la forma di governo parlamentare[9]. Ma V.E. Orlando[10] aveva insistito sulla lettura della costituzione di allora come di un sistema non a divisione ma di *condivisione* equilibrata di poteri. Sistema particolarmente flessibile idoneo a rispondere alle esigenze contingenti della politica nazionale che consentiva una sorta di oscillazione fra una innovante forma di governo parlamentare e recupero di profili della originaria monarchia costituzionale.

Oggi, in una prospettiva storica, vi è chi sottolinea la avvenuta formazione di una forma di governo "*pseudo parlamentare*" caratterizzata dalla oscillazione fra una forma di costituzionalismo puro dello Statuto, prossima a una sua lettura formale, e la effettività del funzionamento bilanciato di poteri nel rapporto parlamento-governo proprio della forma parlamentare convenzionalmente intesa dalla dottrina[11].

In realtà, il mantenimento di una sorta di correttivo monarchico della forma di governo parlamentare trovava giustificazione nella persuasione, ampiamente condivisa, per cui la politica estera e la politica militare dovevano restare espressione della volontà unitaria dello Stato: l'organo che in luogo di ogni altro era "simbolo" e rappresentante della "unità dello Stato" era il titolare della Corona. La continuità del capo dello stato, data la forma monarchica, era presupposto indefettibile della

---

[7] Sulla marginalità del ruolo parlamentare in tema di politica estera cfr. G. Negri, *La direzione e il controllo della politica estera in Italia. Relazione al Convegno nazionale di studio organizzato dall'Istituto Affari Internazionali (Roma, gennaio 1967)*, Milano, 1967, p. 36 ss.

[8] G. Ferrari, voce *Guerra (stato di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, p. 821, notava come in tema di determinazione dello stato di guerra l'ordinamento statutario operasse più come forma di governo costituzionale pura che come forma di governo parlamentare.

[9] L'idea che la forma di governo parlamentare si fosse immediatamente affermata si trova in E. Crosa, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922, p. 212. Sempre per l'affermarsi della forma parlamentare, cfr. L. Casanova, *Del diritto costituzionale. Lezioni*, Genova, 1859 e G. Saredo, *Principi di diritto costituzionale*, Parma, 1862.1863. A titolo esemplificativo l'opinione è condensata nelle pagine dedicate alla forma di governo da P. Biscaretti di Ruffia, voce *Statuto albertino*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 994 ss..

[10] V.E. Orlando, *Memorie*, Milano, 1960, p.283

[11] Vedi oggi A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare. Dallo Statuto albertino alla costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 13. Ma già simile definizione si trova in G. Maranini, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1967, p. 158 ss.

necessaria continuità delle politiche estera e militare, che la precarietà delle maggioranze parlamentari sarebbe stata inadatta ad assicurare.

### *4) L'interferenza della prerogativa sul comando militare.*

Come derivazione dello storico ruolo di comandante delle forze armate al tempo dello stato assoluto, quando l'esercito era ad un tempo milizia personale del monarca e forza armata dello stato, il sovrano di casa Savoia aveva ricevuto una educazione militare, era il comandante delle forze armate e in caso di conflitto storicamente partecipava personalmente alle campagne di guerra esercitando il comando sul campo.

La contiguità fra ruolo costituzionale di comandante in capo prevista dall'articolo 5 e apparato tecnico militare veniva agevolata dal fatto che per uso della antica prerogativa i ministri componenti il governo incaricati della guerra erano sempre militari o dell'esercito o della marina ed erano sempre scelti dal re[12]. In pratica il re non doveva necessariamente passare attraverso il presidente del consiglio e la maggioranza della Camera dei deputati per indirizzare le scelte settoriali dei vari comparti amministrativi preposti alla sicurezza militare, avendo un accesso privilegiato alle diverse forze armate attraverso "suoi" ministri.

Questa situazione non era tuttavia tale da pregiudicare, in generale, l'affermazione della forma di governo parlamentare che comunque operava pur se con significative eccezioni riguardanti gli indirizzi di politica estera e della difesa. E, in effetti, mentre il re era considerato politicamente irresponsabile verso il parlamento il governo era chiamato a coprire la irresponsabilità regia rispondendo alle camere. L'importante eccezione emergeva tuttavia con evidenza tutte le volte che situazioni critiche aprissero la strada all'attivazione della prerogativa regia in materia di comando e di rapporti internazionali coinvolgenti la politica militare. In tal caso era evidente un recupero del ruolo governante del re a scapito del governo e, di riflesso, del parlamento.

Quest'ultimo poteva trovarsi limitato nei suoi poteri anche quando il governo intendeva fare ricorso al decreto- legge, strumento che si rivelava di particolare rilevanza nell'equilibrio istituzionale[13].

E' quindi vero che il rapporto fiduciario caratterizzava i rapporti ordinari fra parlamento e governo e che la legge parlamentare era la fonte normativa preminente. Ma assumevano importanza i decreti deliberati dal governo e emanati dal re con forza di legge ed erano assai frequenti i periodi in cui la legislazione parlamentare diveniva recessiva e prevalente la decretazione governativa (deliberazione dei pieni poteri per

---

[12] Per la pratica statutaria di nomina dei ministri interessati alla politica militare veniva individuata una consuetudine costituzionale da G. Maranini, *Storia*, cit., 183 ss., 208 ss., 233.

[13] Sul ricorso al decreto-legge nelle fasi di sospensione della costituzione, cfr. R. Ferrari Zumbini, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849,* Roma, 2016, p. 238 ss..

la guerra nel 1848, 1859, 1866, 1915 e ricorso allo stato d'assedio in diverse provincie in ripetute occasioni)[14].

## 5) *L'equivoco dell'alto comando.*

Come ricordato, lo Statuto assegnava formalmente al re il comando delle forze di terra e di mare. Si trattava di una attribuzione interpretabile in modo sensibilmente diverso a seconda che si ponesse in relazione all'indirizzo governativo o al comando in senso tecnico affidato al vertice militare. A seconda delle circostanze poteva avvicinarsi a una decisione di indirizzo politico o a una decisione operativa. Il fatto che il comando fosse di spettanza del re lo faceva qualificare come "alto" mettendo così in risalto una differenza di livello fra il comando del monarca e quello del vertice militare.

Nella prassi è certo che il re in svariate circostanze si era avvalso della prerogativa di comando per intervenire nella formazione di decisioni di livello politico. Ma, altresì, a causa della tradizione sabauda del re comandante militare si avevano esempi di interventi propriamente di comando in senso tecnico.

I costituzionalisti facevano rilevare che nelle costituzioni monarchiche ottocentesche esistevano molteplici esempi di attribuzione dell'alto comando a monarchi ma anche a presidenti di repubblica (costituzioni francese del 1830, art. 18, belga del 1831, art. 68, greca del 1864, art. 32, rumena del 1866, art. 93, spagnola del 1876, art. 52, bulgara del 1879, art. 11, olandese del 1887, art. 61, serba del 1888, art. 46 e 52).

L'idea di fondo era che questo tipo di attribuzioni avrebbe dovuto consentire una sorta di mediazione fra scelte governative e propriamente militari.

Per quanto riguarda la lettura dell'alto comando ai sensi dello Statuto non mancava in dottrina chi attribuiva al comando regio effettività anche dal punto di vista militare[15].

In generale non veniva in modo soddisfacente chiarita la portata della prerogativa di comando regio a seconda che fosse riferibile al profilo politico-strategico o a quello tecnico-militare. Tuttavia possiamo dire che per il primo profilo si tendeva a riconoscere l'assunzione di responsabilità del governo verso il parlamento per coprire la decisione del re. Quanto al secondo, questo finiva per rimanere isolato dall'area della prerogativa verificabile dal parlamento. E questo a causa della sostanziale autonomia di azione del vertice militare rispetto al governo che finiva per rendere praticamente debole o impossibile il controllo parlamentare[16]. La responsabilità delle decisioni assunte dal vertice militare sfuggiva alle direttive del governo e quindi di riflesso alla sindacabilità parlamentare. Ad un tempo il comando

---

[14] Sulla successione delle leggi sui pieni poteri in occasione delle guerre decise durante la vigenza dello Statuto, cfr. G. Ferrari, voce *Guerra (stato di)*, cit., p.818 ss..

[15] Cfr. M.T. Zanzucchi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1936, p. 141; G. Arcoleo, *Diritto costituzionale. Storia e dottrina*, Napoli, 1903, p. 310; F. Racioppi e I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino, 1909, p. 245 ss..

[16] Cfr. in tal senso F.Pierandrei, *La prerogativa*, cit., pp. 33-42

supremo si faceva schermo della prerogativa regia di cui fungeva come sostituto. Anche sotto questo aspetto non vi era possibile sindacato parlamentare. L'alto comando esercitato in concreto dal vertice militare in caso di conflitto continuò ad essere protetto dal concetto di prerogativa (cfr. i successivi par. 7 e 9).

## *6) Gli stati di eccezione bellica e il rilievo della prerogativa.*

Anche se lo Statuto niente prevedeva esplicitamente in tema dei poteri di guerra, nelle situazioni di crisi dei rapporti internazionali che conducevano alla guerra la prerogativa regia emergeva con forza. Il re tendeva ad assumere le decisioni vitali per la sicurezza dello stato in collaborazione con i suoi ministri e con una attenuazione della responsabilità politica di questi verso il parlamento. Ciò avvenne nel 1848, 1849, 1859 e 1866 in occasione delle guerre di indipendenza. Si trattò di situazioni in cui la prossimità temporale alla concessione dello Statuto e il clima politico-culturale del tempo portavano a considerare come naturali i poteri di prerogativa. La situazione sembrava destinata a cambiare negli anni successivi. La maturazione politica dei ceti borghesi, l'estensione del suffragio e la maggiore partecipazione politica, l'estensione dei diritti sociali soprattutto nel periodo giolittiano di democratizzazione del regime statutario[17] facevano sì che nel 1915 il clima culturale fosse profondamente mutato. Sicuramente si stava affermando un ruolo più vivace dell'intervento parlamentare verso l'esecutivo. Ma, come ricorderemo, il cambiamento non fu tale da incidere sulla prerogativa monarchica restando quindi prevalentemente inutilizzabile con riferimento alla gestione del conflitto il rapporto fiduciario governo-parlamento. L'assunzione dei pieni poteri con la dichiarazione di guerra agli imperi centrali fece fare un balzo all'indietro alla lettura dello Statuto non mettendosi per nulla in discussione la prerogativa del monarca.

Probabilmente la conclamata elasticità dello Statuto non giocava in questo caso nel senso del progressivo ammodernamento della costituzione tramite una sua lettura evolutiva[18] ma, al contrario, consentiva un recupero del ruolo del monarca.

Con lo stato di guerra veniva ridotto il ruolo della legislazione e del controllo parlamentare, venivano limitati i diritti costituzionali, lo stesso consiglio dei ministri incontrava problemi di funzionalità.

## *7) I rapporti re-governo-SM*

I rapporti fra sovrano, governo e vertice militare negli anni precedenti il conflitto mondiale furono caratterizzati da complessità e mancanza di chiarezza.

---

[17] Su cui cfr. C. Ghisalberti, *Storia costituzionale*, cit., p.273 ss.

[18] Sulla evoluzione "naturale" dello Statuto, cfr. R. Ferrari Zumbini, *op.* cit., p. 342 ss..

Il governo avrebbe dovuto essere assistito dal vertice militare per le questioni tecnico-militari mentre i ministri della guerra e della marina avrebbero seguito le questioni amministrative di settore. Tuttavia il fatto che erano militari i ministri della guerra e della marina in via di fatto finiva spesso per concentrare nel ministro sia il ruolo politico che quello tecnico.

Il ruolo di capo di SM dell'esercito fu disciplinato dal r.d. 29 luglio 1882, n. 968. Un successivo r.d 24 novembre 1901, n. 466 affidò al Consiglio dei ministri la sua nomina. Al capo di SM una disposizione segreta affidava l'attuazione degli accordi militari previsti dalla Triplice Alleanza [19]. Da questo periodo il capo di SM assume anche formalmente una posizione di forza nei confronti del ministro competente. Infatti il r.d. 4 marzo 1906, n. 86 e il successivo r.d. 5 marzo 1908, n. 77 affidavano al capo di SM ampie competenze in tema di preparazione alla guerra, mobilitazione, accordi con gli alleati. Veniva previsto un obbligo per il governo di tenerlo informato sulla situazione politico-militare. Le sue funzioni dovevano esercitarsi "in accordo col ministro della guerra" stabilendosi quindi fra i due un rapporto paritario.

In pratica, seguendo il modello prussiano, il capo di SM raggiungeva un alto grado di autonomia dal governo trovandosi scollegato da una dipendenza funzionale dal ministro e dal gabinetto ministeriale e facendo riferimento, almeno formalmente e in via di mero principio, al solo monarca[20].

La subordinazione al ministro della guerra risultava attenuata in quanto l'esercizio delle competenze del capo di SM erano vincolate al semplice "accordo col ministro della guerra". Il ricordato decreto del 5 marzo 1908, n. 77 prevedeva unicamente l'obbligo di "concertazione" col ministro. Questo provvedimento era di particolare importanza. Almeno formalmente era ora il capo di SM il soggetto abilitato a esercitare il comando previsto dalla prerogativa regia. Il decreto sanciva la totale autonomia del capo di SM per quanto riguardava la preparazione della guerra. Così stabiliva la relazione di accompagnamento a firma del ministro guardasigilli V,E. Orlando. In tal modo il capo di SM era sottratto alla dipendenza dal ministro e dal governo, competente solo a nominarlo e rimuoverlo.

Per il *tempo di guerra* si rinviava al Regolamento di servizio in guerra del 10 marzo 1912 che stabiliva che quando il re non intendesse assumere personalmente il comando dell'esercito mobilitato questo veniva affidato (delegato) a un generale che prendeva il titolo di "comandante supremo". Il comandante supremo veniva nominato con decreto reale controfirmato dal governo che assumeva la responsabilità dei suoi atti verso il parlamento con assoluta responsabilità della condotta delle operazioni belliche[21]. All'atto di nomina dovevano stabilirsi i rapporti con gli "altri poteri dello

---

[19] V. Ilari., *L'ordinamento dell'alto comando e del ministero della difesa*, in C. Jean (a cura di), *Storia delle Forze armate italiane dalla ricostruzione postbellica alla "ristrutturazione" del 1975*, Parte 1, Milano, 1989, p. 42 ss.

[20] Cfr. F. Furlan, *Presidente della repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, 2013, p. 45 ss..

[21] V.Ilari, *L'ordinamento*, cit., p. 44.

Stato". Al comandante supremo poteva restare affiancato il capo di SM ma le due cariche potevano coincidere.

In pratica la normativa presente alla vigilia del conflitto aveva lasciato al gabinetto ministeriale e in particolare ai ministri di settore la responsabilità per le questioni strettamente amministrative mentre quelle militari, sia rientranti nell'indirizzo politico strategico che in quello operativo, erano sottratte al governo e affidate al capo di SM che diveniva in caso di guerra comandante supremo.

Tutte queste attività venivano coperte dalla prerogativa regia. Tendevano quindi a sfuggire a interferenze governative ma anche a controlli parlamentari. Faceva eccezione l'ambito dei provvedimenti che comportavano oneri per le finanze statali per cui permaneva l'obbligo della previa autorizzazione parlamentare.

Quindi si era prodotta una netta scissione fra attività collegabili all'alto comando, formalmente attribuite al re sottratte a controfirma, protette dalla prerogativa e passate nella piena disponibilità del vertice militare, e attività prettamente amministrative esercitate dai ministri di settore attraverso atti controfirmati.

## *8) La sospensione dello Statuto e la legge sui pieni poteri.*

Dopo le dimissioni del quarto governo Giolitti il re nominò Salandra quale presidente del consiglio.

Il 1914 vide l'inizio della guerra in Europa e il sorgere in Italia di una violenta polemica fra neutralisti e interventisti.

Per quanto riguarda l'assetto dei poteri costituzionali risultava determinante l'asse presidente del consiglio-monarca. L'esercizio del potere di decisione del re apparve tuttavia decisivo nel valutare e affrontare la grande crisi che investiva l'Italia in quel momento. Occorreva destreggiarsi fra fedeltà alla Triplice Alleanza e passaggio dalla parte della Triplice Intesa. Le decisioni cruciali furono assunte in segreto. Il 26 aprile 1915 fu firmato da un plenipotenziario del re il Patto di Londra, premessa alla entrata in guerra contro l'Austria-Ungheria senza informativa al parlamento, senza alcun dibattito e abilitazione preventiva da parte delle camere[22]

La legge delega che attribuiva al governo poteri straordinari (22 maggio 1915, n. 671)[23] e il decreto riguardante i provvedimenti straordinari in materia di pubblica sicurezza (r.d. 23 maggio 1915, n. 674) vanno collegati alla introduzione dello *stato di guerra* discendente dalla dichiarazione del re del 24 maggio 1915.

---

[22] Sui profili politici del rapporto governo –parlamento cfr. P. Melograni, *Storia politica della Grande guerra (1915-1918)*, Bari, 1969.

[23] C.Latini, *I pieni poteri in Italia durante la prima guerra mondiale*, in D. Menozzi, G. Procacci e S. Soldani. *Un paese in guerra : la mobilitazione civile in Italia (1914-1918)*, Milano, 2010, p. 87 ss.; G. Francisci, *Pieni poteri e legislazione di guerra*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2014, p. 954 ss.

La legge di pieni poteri era stata anticipata da una importante legge "portante provvedimenti per la difesa economica e militare dello stato" (legge 21 marzo 1915, n. 273).

La legge delega conferiva al governo ampi poteri legati direttamente o indirettamente alla guerra e alle sue molteplici implicazioni. Si trattava della abilitazione alle decisioni riguardanti la difesa, la tutela dell'ordine pubblico, e "urgenti e straordinari bisogni della economia nazionale". I poteri venivano dati "in caso di guerra e durante la guerra". Non si prevedevano principi e criteri direttivi vincolanti il governo.

Lo stato di guerra internazionale comportava profonde ripercussioni sull'intero ordinamento costituzionale. Le modifiche intervenute riguardavano sia l'assetto dei poteri che il regime dei diritti costituzionali dei cittadini.

Per quanto riguarda *l'assetto dei poteri*, in pratica in virtù dello stato di sospensione dello Statuto il parlamento entrava in uno stato di forte limitazione delle sue capacità sia legislative che di controllo politico.

La legislazione veniva sostanzialmente trasferita al governo che agiva attraverso decreti legislativi sulla base diretta della delega ma soprattutto attraverso decreti legge[24].

Nell'ambito della legislazione di guerra in realtà non rientravano soltanto i decreti governativi con forza di legge emanati in regime di «pieni poteri» ma anche numerose altre fonti normative e amministrative, in genere trascurate nella analisi dottrinale, ma che ebbero una grande importanza nel disegnare gli ambiti dell'intervento governativo. Si tratta delle circolari dei singoli ministeri che danno conto dell'effettiva applicazione delle disposizioni di legge ma anche di bandi, circolari e ordinanze del Comando Supremo, che avevano valore in base al codice penale per l'esercito, come riaffermato anche dalla legge n. 671/1915.

Questa fu la prassi dei governi Salandra, Boselli e Orlando.

Il ricorso al decreto-legge dava al governo una illimitata capacità di manovra. Infatti mentre le delega legata al presupposto della guerra poteva condurre a decreti potenzialmente destinati a durare fino a che fossero vivi i presupposti dello stato di guerra, i decreti- legge giustificati da una illimitata portata della necessità potevano

[24] Sull'affermarsi della pratica della decretazione governativa cfr. R. Ferrari Zumbini, *Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2011, p. 30 ss.; M. Benvenuti, *Alle origini dei decreti legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, p. 21 ss. in particolare p. 58 ss. Sulla decretazione governativa nel periodo della guerra, cfr. F. Soddu, *Il ruolo del parlamento italiano durante la grande guerra*, in M. Meriggi (a cura di), *Parlamenti di guerra (1914-1945): Caso italiano e contesto europeo*, Napoli, 2017. p. 122 ss..

introdurre norme destinate a sopravvivere al termine dello stato di guerra[25]. In pratica non vi fu settore della vita nazionale che non fosse interessato alla decretazione. Molti decreti erano destinati a una lunga vigenza e convertiti in blocco al termine del conflitto. Numerose discipline legislative di origine governativa furono destinate a protrarsi anche alla fine del conflitto.

E' quindi importante sottolineare come il ricorso alla decretazione d'urgenza non prevista espressamente dallo Statuto ma pacificamente ammessa sulla base della necessità ha caratterizzato il periodo bellico. In proposito V. E. Orlando[26] parlò di "un diritto eccezionale per causa di necessità".

Il controllo parlamentare era destinato a diradarsi. La pratica indica la continuazione di dibattiti pubblici ma la rarefazione delle sessioni parlamentari. Non vi fu quindi continuità dell'attività politica parlamentare[27].

Per quanto riguarda i diritti, lo stato di guerra comportò inevitabilmente forti *limitazioni dei diritti* dei cittadini[28].

Quella che con termine ampio è stata definita la *legislazione di guerra*[29]finì per interessare un amplissimo ambito di materie con un effetto veramente totalizzante: organizzazione amministrativa, assistenza e previdenza, economia e mobilitazione industriale, controllo del «fronte interno» e diritto penale e diritto privato.

L'ambito della legislazione di guerra con effetti sui diritti della popolazione che presentò particolare severità fu quello della legislazione repressiva. Una volta ottenuti i «pieni poteri», l'esecutivo li impiegò per accordare ai prefetti la facoltà di vietare le riunioni pubbliche e per varare la censura su giornali, telefoni, telegrafi e radiotelegrafi e posta, in continuità con il processo inaugurato dalla legge «portante provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato» (l. n. 273/1915).

Il ministro dell'Interno poteva affidare poteri straordinari di p. s. in ogni parte del territorio nazionale ai comandanti militari e ai commissari civili. Inoltre, con la motivazione della urgenza, l'autorità civile e militare era abilitata ad assumere qualsiasi provvedimento ritenuto indispensabile per la tutela dell'ordine pubblico (r.d. 674/1915).

---

[25] cfr. M. Mazzamuto, *Vittorio Emanuele Orlando giuspubblicista alla prova della grande guerra*, in *Diritto e società*, 3, 2017, p. 398 ss.

[26] V.E. Orlando, *Principi*, cit., pp. 185-186

[27] Una attenta ricognizione della attività parlamentare nel periodo bellico si trova in P. Tanda, Camera dei Deputati, Archivio storico, *Il regolamento della Camera dei deputati da Giolitti a Mussolini. La Camera e la Giunta per il regolamento dal 1904 al 1927. Norme e prassi*. Roma, 2010.

[28] Sulle limitazioni dei diritti durante lo stato di guerra, in generale, cfr. P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, 4 ed., Torino, 2017, p. 109 ss.. Per quanto riguarda in modo puntuale la normativa assunta in occasione della Grande guerra, cfr. G. Procacci, *la limitazione dei diritti di libertà nello stato liberale: il Piano di difesa (1904-1035), l'internamento dei cittadini nemici e la lotta ai "nemici interni" (1915-198*), in *Quaderni fiorentini*, 38 (2009), I, p.628 ss..

[29] Cfr. oggi G. Francisci, *La legislazione di guerra e i diritti delle popolazioni*, in M. Meriggi (a cura di), *Parlamenti di guerra*, cit., p. 183 ss.

Venne aggravata la normativa penale colpendo una vasta gamma di reati interessanti la sicurezza nazionale. Aumentò la sottomissione progressiva di un vasto numero di cittadini alla giustizia militare. Non solo i civili che vivevano in zona di guerra o in aree dichiarate in stato di guerra, ma anche i civili della restante parte del Paese subirono la giustizia militare attraverso le militarizzazioni del personale di alcune categorie di lavoratori quali i ferrovieri e gli addetti agli stabilimenti militari. Particolari misure restrittive venivano assunte nei confronti di tutti quei soggetti che potessero pregiudicare la sicurezza. In proposito va ricordato il decreto 4 ottobre 1917, n. 1561 contro il disfattismo inteso a colpire chiunque tenesse comportamenti idonei a indebolire la capacità di resistenza della popolazione di fronte alla guerra in corso. Le misure adottate riguardavano inoltre persone dei territori occupati ritenute favorevoli al regime austro-ungarico, stranieri di varie categorie, soggetti ideologicamente opposti alla guerra[30].

Diversamente dalla legislazione repressiva un altro filone normativo estese in modo ampio gli interventi con finalizzazione sociale. La legislazione assistenziale-previdenziale, unita a quella economica e quella sulle materie di diritto privato, ebbe una chiara natura innovativa e si pose come antesignana di quello che sarebbe stato nel dopoguerra lo scenario del nuovo stato sociale: interventi per gli invalidi, per gli orfani di guerra, legislazione in tema di assistenza e previdenza.

## *9) La guerra e il comando supremo*

Lo schema previsto dal Regolamento per il sevizio di guerra del 1912 non venne attuato quando il 23 maggio 1915 il re decise di assumere personalmente il comando supremo nominando un luogotenente per gli affari correnti.

In questo schema il re, comandante delle forze armate ai sensi dello Statuto, si dichiarava suprema autorità anche sotto il profilo tecnico militare potendo quindi intervenire sia in scelte di indirizzo strategico di rilevanza politica, sia in scelte operative. Il re comandante supremo avrebbe comunicato gli ordini operativi ai capi di SM dell'esercito e della marina[31]. Nel caso gli interessati sarebbero stati il generale Luigi Cadorna e l'ammiraglio Thaon de Revel.

Da questo provvedimento non sembrava a prima vista rilevare l'estrema importanza poi effettivamente avuta del comandante supremo delegato come previsto dal Regolamento per il servizio di guerra citato. Nella realtà operativa il ruolo di Cadorna quale comandante supremo utilizzante la delega risultò invece del tutto determinante mentre il ruolo del re rimaneva sullo sfondo.

Di fatto nel periodo 1915-1919 l'organizzazione del comando supremo era incardinata nello SM dell'esercito con alle dipendenze i comandi generali d'arma.

---

[30] Cfr, G. Procacci, *L'internamento dei civili in Italia durante la prima guerra mondiale*, in *DEP*, 5-6/2006. p. 33 ss..
[31] Cfr. G. Motzo, voce *Comando forze armate*, cit., p.715.

La tendenza manifestatasi nel periodo dei ministeri Salandra e Boselli quando il generale Cadorna era capo di SM fu di tendenziale piena autonomia del capo di SM, comandante supremo, dal governo. Ciò comportò attriti fra potere governativo e ruolo del tecnico militare, attriti mai risolti con l'affermazione della preminenza del momento politico[32]. E' documentato che i tentativi del governo di intervenire limitando l'ampia discrezionalità del delegato Cadorna furono rintuzzati dallo stesso Cadorna in aperta polemica col governo e dallo stesso re che intervenne in diversi casi per proteggere il generale facendo valere la prerogativa[33]. Resta il fatto che in questi frangenti le carenze degli organi costituzionali nel gestire la guerra avevano aumentato sensibilmente il peso politico del potere militare[34].

Durante il successivo governo Orlando la situazione migliorò a favore del potere civile in quanto il generale Diaz subentrato dopo il disastro di Caporetto (24 ottobre 1917) dimostrò maggiore disponibilità verso il ruolo di indirizzo governativo.

## *10) L'emarginazione del parlamento.*

Conformemente a quanto generalmente avveniva nelle forme di governo parlamentare nel momento in cui il conflitto richiedeva una concentrazione eccezionale di poteri a favore dell'esecutivo anche in Italia il conferimento dei pieni poteri collegato alla dichiarazione dello stato di guerra comportava l'incremento dei poteri del governo e ad un tempo la limitazione di quelli del parlamento.[35]

Il periodo bellico fu caratterizzato da lunghi intervalli fra le sessioni parlamentari che in pratica impedirono o resero incerto il controllo parlamentare[36]. Anzi, secondo una certa valutazione il parlamento non ebbe nessuna rilevanza nella gestione della guerra[37].

La Camera dei deputati è stata chiusa alla vigilia della guerra dal luglio 1914 al successivo 3 dicembre. Quindi di nuovo dal 22 marzo 1915 al 20 maggio giorno in cui votò la legge di delega per i pieni poteri. Fra la fine di aprile e i primi di maggio 1915, a camere chiuse e mentre nel Paese continuavano forti tensioni politico-sociali, erano intervenuti tre fatti importanti: il 26 aprile il governo aveva firmato il Patto segreto di Londra con le potenze dell'Intesa; il 4 maggio aveva denunciato a Vienna il Trattato della Triplice Alleanza; il 13 maggio Salandra si era dimesso, per essere riconfermato

---

[32] Sulla autonomia di Cadorna e sulla sua tendenza ad assumere decisioni di indirizzo di spettanza governativa, cfr. E. Ragionieri, *La storia politica e sociale*, in AA.VV., *Storia d'Italia*, IV, 3, Torino, 1976, p. 2006 ss.

[33] Per una citazione dei più gravi episodi di dissenso tra Cadorna e membri del governo e per la copertura data dal sovrano all'azione del comandante supremo, cfr. F. Furlan, *op.* cit., p.52 ss..

[34] E. Ragionieri, *ivi*, p. 2008 ss..

[35] Si trattava di una situazione famigliare alla prassi degli ordinamenti a separazione ei poteri. In proposito cfr. G. de Vergottini, *Indirizzo*, cit., p.278 ss..

[36] F. Soddu , *Collaborazione patriottica. I rapporti tra Parlamento e Governo durante la Grande Guerra*, in *«Le Carte e la Storia»*, XXI, 2015, n.1, p. 18 ss.

[37] Sulla irrilevanza del ruolo parlamentare cfr. le pagine critiche di M.Smith, *Storia d'Italia*, 4 ed., Bari, 2005, p. 362.

dal re tre giorni dopo, stante il rifiuto di Giolitti a subentrargli. Tutto questo avveniva al di fuori del circuito parlamentare.

Come accennato le camere riaprirono il 20 maggio e con procedura fulminea approvarono in due giorni il disegno di legge per il conferimento al governo di poteri straordinari in caso di guerra.

Il 1° dicembre, alla ripresa dei lavori parlamentari, il ministro degli affari esteri Sidney Sonnino illustrò dapprima alla Camera e quindi al Senato gli eventi intercorsi dal mese di maggio: la dichiarazione di guerra all'Austria del 23 maggio (cui conseguì la notifica di rottura di relazioni da parte della Germania), quella alla Turchia del 20 agosto, quella alla Bulgaria del 19 ottobre, nonché l'adesione dell'Italia alla Triplice Intesa (in realtà, risalente a prima della seduta del 20 maggio).

Quando i lavori ripresero il 1 dicembre 1915 ormai il Paese era in stato di guerra. Ripresero nuovamente il 1 marzo 1916. E si svolsero in seguito con lunghe pause fra sessioni. Molti dibattiti sulla condotta della guerra (soprattutto nel periodo maggio-dicembre 1917) si svolsero in comitato segreto, procedura che comportava la assenza di pubblicità delle discussioni ma che comunque imponeva la pubblicità in caso di votazione [38].

L'assunzione di un largo spazio di autonomia nella gestione della guerra da parte del comando supremo comportò una tendenziale indipendenza di azione rispetto all'indirizzo governativo e di riflesso rispetto a un teorico controllo parlamentare.

Gli organi militari, una volta avvenuto l'affidamento del comando, si ritenevano svincolati dall'ingerenza governativa – e parlamentare – richiamandosi a una dipendenza diretta dal sovrano e facendo rivivere di volta in volta la prerogativa regia di comando[39]

La formazione del governo Orlando consentì un recupero della funzionalità parlamentare[40].

## *11) Un cenno sulla fragilità delle garanzie costituzionali nel periodo bellico.*

La storiografia ha già da tempo messo a fuoco il quadro costituzionale del periodo bellico.

I cenni che può delineare il costituzionalista sono quindi in larghissima parte soltanto ripetitivi.

Nel complesso per il periodo in esame lo Statuto rimase sospeso in tutte le sue parti qualificanti. Il potere politico risultò in larga parte concentrato nella diarchia

---

[38] V. Riccio, *I Comitati segreti della Camera dei Deputati*, in *Rivista d'Italia*, 21 (1918), vol. 2, pp. 167-176. Cfr. anche Camera dei Deputati, *Comitati segreti sulla condotta della guerra, giugno-dicembre 1917*, 1967, pp. XII-249 (AS00200)

[39] Cfr. in proposito G. Motzo, *Il comando delle forze armate e la condotta dei regimi di emergenza nel sistema costituzionale italiano,* Milano, 1957, p. 3 ss. e voce *Comando forze armate*, cit. , p. 712 ss..

[40] E. Ragionieri, *op.* cit., p. 2041

esecutivo-SM. Ma l'esecutivo a sua volta risultava caratterizzato da un ruolo tutt'altro che marginale del monarca del tempo. Uno dei cardini classici dello stato liberale, dato dalla separazione fra organi del c.d. potere civile e organi del c.d. potere militare e dalla subordinazione del secondo al primo per quanto riguarda le determinazioni di indirizzo politico veniva temporaneamente accantonato.

Probabilmente è stata la assunzione di un ruolo primario di indirizzo politico del capo di SM comandante supremo la caratteristica saliente del periodo. Di fronte alla esasperata valorizzazione della indipendenza di valutazione e decisione di Cadorna non solo il parlamento ma anche il governo si trovarono in forte difficoltà e spesso emarginati.

Altro profilo interessante è dato dalla compressione dei diritti dei componenti la comunità nazionale. Molti diritti politici furono accantonati e le garanzie di libertà personale di soggetti considerati inaffidabili e pericolosi per la sicurezza persero al momento i connotati classici dello stato di diritto. I precedenti storici dei regimi di sospensione delle garanzie con la proclamazione degli stati di assedio oltre che di quelli di guerra internazionale avevano già predisposto la società italiana a considerare "naturali" le limitazioni.

La legge di pieni poteri e la legislazione e decretazione a questa collegata resero superflua la proclamazione dello stato di assedio per gestire la emergenza interna.

Il regime della legislazione di guerra avrebbe anche aperto la strada alla legislazione repressiva del prossimo fascismo. Va anche detto che sempre a questa legislazione si doveva l'introduzione di una mole impressionante di misure di intervento nell'economia e di interventi assistenziali e previdenziali che aprivano la via alla legislazione sociale postbellica che avrebbe caratterizzato la prima metà del Novecento anche durante il regime mussoliniano.

## *12) Una riflessione conclusiva su ordinarietà ed eccezionalità dei regimi emergenziali.*

Dal punto di vista costituzionale la situazione creatasi in Italia in occasione della Grande guerra rifletteva la inadeguatezza della disciplina statutaria riguardante i poteri di guerra. Infatti dal punto di vista formale è evidente che lo Statuto risultava del tutto generico limitandosi a ricordare il ruolo del sovrano che nel 1848 era stato fissato dando per scontati i rapporti con i ministri e le camere del tempo. L'avvenuto passaggio dalla monarchia costituzionale a quella parlamentare non emergeva da clausole costituzionali ma dallo sviluppo della costituzione seguendo usi innovativi. Era quindi la costituzione instaurata in via di prassi che aveva ridisegnato i rapporti fra organi costituzionali. Ma qui si inserisce la prima *anomalia statutaria* in quanto, come ricordato, l'area della politica militare ed estera rimaneva in bilico tra innovazione e salvaguardia della antica prerogativa monarchica.

Quello che sarebbe successo durante in conflitto è stata non soltanto una

tendenziale concentrazione di potere decisionale a favore dell'esecutivo con limitazione del controllo parlamentare – dato questo generalizzato e comune ai diversi ordinamenti liberali coinvolti nella emergenza bellica[41] – ma anche un latente o evidente, a seconda delle circostanze, recupero della prerogativa.

Altro dato che ha caratterizzato il periodo è stato il braccio di ferro fra organi costituzionali (il c.d. potere civile) e il comando supremo (potere militare). A differenza di quanto avvenuto in Francia e Regno Unito e, dopo il 1917, negli Stati Uniti, dove il civile non sembra avere mai perso il controllo delle grandi opzioni, in Italia la polemica governo/comando supremo durante la gestione Cadorna ha visto per un consistente periodo la bilancia inclinata a favore di quest'ultimo.

In generale, la carenza di una chiara cornice costituzionale formale in tema di emergenza bellica ha lasciato al fatto la concreta determinazione dei rapporti fra organi costituzionali. Riemerge quindi anche a questo proposito l'alternativa cara ai costituzionalisti fra previsione costituzionale e *necessità normativa come fonte giustificante l'esercizio del potere.* Dal punto di vista pratico una volta utilizzata la clausola formale della dichiarazione di guerra da parte del re tutto si è mosso tramite decreti legge – non previsti dalla costituzione di allora- e di bandi e ordini del comando supremo anche questi al di fuori dello Statuto. Il labile aggancio con la costituzione era la legge parlamentare di pieni poteri abilitante agli interventi normativi di vario livello ma anch'essa non prevista in costituzione, in quanto, si insiste, la derogabilità delle norme organizzative e sui diritti non trovava spazio nello Statuto.

Il regime statutario era quindi carente in tema di previsione della *sospensione della ordinarietà* costituzionale e introduzione di regimi derogatori o eccezionali[42].

Negli ordinamenti di tradizione liberale in cui si cerca di rispettare il principio di separazione dei poteri anche in occasione delle emergenze interne e internazionali[43] è frequente la previsione nel testo costituzionale di possibili regimi derogatori considerati eccezionali,[44] in cui la sospensione delle garanzie è legata alla loro temporaneità e in cui ci si sforza di assicurare la permanenza di controlli giurisdizionali sull'uso dei poteri emergenziali in modo che sia assicurata la tutela dei diritti dei cittadini[45]. Questi regimi derogatori sono sempre previsti per lo stato di guerra

---

[41] Sulla preferenza per l'esecutivo nelle costituzioni dello stato liberale, cfr. G de Vergottini, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, p. 199 ss., 281 ss.

[42] Sulla sospensione della costituzione in occasione di crisi internazionali e interne e sulla introduzione di un ordinamento di eccezione, cfr. variamente C.J. Friedrich , *Constitutional Reason of State. The Survival of the Constitutional Order*, Providence, 1957, pp.2 ss. e 108 ss.; N.L. Rosenblum, *Constitutional Reason of State: The fear Factor*, in A. Sarat (a cura di), *Dissent in Dangerous Times*, Michigan, 2004, p. 146 ss..; M. Rosenfeld, *Judicial Balancing in Time of Stress: Comparing Diverse Approaches to the War on Terror*, in A.M. Hernandez (a cura di), *Constitucionalismo en tiempos de emergencia*, Buenos Aires, 2007, p. 151 ss..

[43] Sulla relazione fra questi due concetti, si veda M. Rosenfeld, *Executive Autonomy, Judicial Authority and the Rule of Law: Reflections on Constitutional Interpretation and the Separation of Powers*, in 15 *Cardozo L. Rev.* 197, 1993; con particolare riferimento al rapporto tra separazione dei poteri e situazioni di emergenza, M. Tushnet, *The Political Constitution of Emergency Powers: Some Lessons from Hamdan*, in 91 *Minn. L. Rev.* 1451, 2007.

[44] Per una categorizzazione dei regimi emergenziali, in chiave diacronica e sincronica, A. Vedaschi, *À la guerre comme à la guerre. La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, pp. 263-463.

[45] Cfr. R. Borrello, *Terrorismo internazionale ed emergenza costituzionale*, in A. Torre (a cura di), *Costituzioni e sicurezza*

internazionale e in genere anche per le emergenze interne dove ricalcano il tradizionale stato di assedio. In Italia oggi la previsione riguarda solo lo stato di guerra internazionale (art. 78) e niente dice la costituzione per le emergenze interne[46].

La previsione in costituzione, dove esiste, è collegabile ad una forma "normalizzata" di emergenza attenuabile nelle sue conseguenze negative proprio in virtù della anticipata previsione costituzionale. Essa è espressione di un *indirizzo razionalizzatore* dei costituenti, in quanto dalla previsione (nei limiti del possibile) delle probabili situazioni di pericolo interno si fa discendere l'aspettativa di un contenimento delle conseguenze negative immaginabili per l'ordinamento e per ottenere tale risultato si accettano temporanee modifiche dell'organizzazione costituzionale e della ripartizione di competenze dei diversi organi coinvolti, nonché modifiche del regime di alcuni diritti di libertà. Si potrebbe quindi ritenere che più è seria e meditata la volontà di proteggere i "valori" caratterizzanti la costituzione, più attenta dovrebbe rilevarsi la preoccupazione di predisposizione preventiva di rimedi contro le emergenze interne collegate ineluttabilmente a quella internazionale comportanti, ove ritenuto indispensabile, deroghe alla normalità assistite da idonee forme di controllo politico-parlamentare e giurisdizionale. La mancata previsione è conseguenza della incapacità o del rifiuto a provvedere e quindi comporta che eventuali misure emergenziali derogatorie che si rendessero di fatto inevitabili per la tutela della costituzione finirebbero per essere riconducibili al principio di necessità *extra-ordinem*, manifestandosi quindi come un profilo di *eccezionalità innovativa*[47].

Con riferimento agli ordinamenti dello stato liberale, tra cui a pieno titolo rientra l'ordinamento sabaudo statutario dopo la sua assunzione al ruolo di costituzione nazionale, questi secondi regimi derogatori hanno sempre posto difficili problemi agli interpreti al fine di trovare una loro giustificazione e individuare la loro compatibilità rispetto alla costituzione. A un atteggiamento sfavorevole, condizionato dall'esigenza di rispettare rigorosamente la sola volontà formalizzata dal costituente, si è contrapposto il diverso argomento fondato sulla preferenza per il *principio di conservazione* dell'assetto costituzionale[48], osservandosi che ogni costituzione non può non volere la propria sopravvivenza. Di fronte a tale fondamentale esigenza si attenuerebbe quella della verifica di una preventiva previsione formale di modalità eccezionali di tutela, osservandosi anche che per loro natura le situazioni di pericolo (variamente definite: crisi o emergenze) hanno in sé una inevitabile dose di *imprevedibilità* che porta a far constatare l'esigenza di porre norme *ad hoc* dirette ad

---

*dello Stato*, Rimini, 2014, p. 405 ss.

[46] G. de Vergottini, *Guerra e costituzione*, cit. p. 199 ss.; A. Vedaschi, *À la guerre comme à la guerre*. cit., p. 330 ss; P. Carnevale, *La costituzione va alla guerra?*, Napoli, 2013.

[47] Sulla alternativa fra previsione formale delle emergenze e ricorso alla necessità fonte innovativa, cfr. G. de Vergottini, *Guerra e costituzione*, cit., p. 217 ss.. Sulla alternativa fra previsione formale degli stati di emergenza e loro ammissione implicita esiste un antico dibattito su cui oggi cfr. G. De Minico, *Costituzione emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, p. 7 ss..Sullo sfumare dei confini fra tempo di pace e tempo di guerra, cfr..P. Carnevale, *La costituzione va alla guerra ?*, cit, pp. 88 ss., 135 ss..

[48] Cfr.,G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, 2016, p. 209.

evitare la dissoluzione di un ordinamento. Quindi il classico inveterato problema del fondamento giuridico della *normativa di eccezione innovativa* e derogatoria della costituzione formale è destinato a permanere in quanto conseguenza della constatazione della imprevedibilità di forme di pericolo per l'ordinamento e non si risolve con il semplice rilievo di una antitesi fra previsione e non previsione (o se si preferisce fra ordinarietà ed eccezionalità): infatti, neanche la costituzione più analiticamente attenta a prevedere in anticipo i diversi livelli dei regimi derogatori diretti ad affrontare nella legalità le diverse crisi o emergenze è posta al riparo dall'eventualità di introduzione di modalità innovative di intervento estranee alla costituzione formale.

Nella pratica più recente degli ordinamenti dello stato costituzionale si è a volte manifestata la *contrarietà a ricorrere alla introduzione formalizzata di stati di emergenza* sia che essi siano previamente ammessi dalla costituzione, sia che non siano esplicitamente consentiti[49]. Gli ordinamenti eccezionali hanno la caratteristica di dare risalto alla introduzione di un regime derogatorio della normalità e la loro *dichiarazione* avrebbe il vantaggio di fungere da notifica ai soggetti che in qualche modo potrebbero risentire del mutamento di regime intervenuto, con deroga alla precedente normalità. Così sarebbe per lo stato di guerra che, una volta dichiarato, comporterebbe un radicale mutamento dei rapporti fra stati ma anche una a volte profonda alterazione di competenze costituzionali e del regime dei diritti di libertà all'interno di uno stato. Così sarebbe per gli stati di emergenza interni, provocanti anch'essi una alterazione del regime interno delle competenze costituzionali e del regime di alcuni diritti di libertà. Ad un tempo la formalizzazione dei regimi emergenziali, tramite la loro instaurazione solenne, è vista criticamente poiché la sospensione della costituzione sia quanto alla normale distribuzione delle competenze che alla garanzia dei diritti sembra comportare una sorta di *regressione al passato mediante il recupero di poteri di prerogativa dell'esecutivo,* ritornando ai tempi in cui il governo era abilitato a decidere senza il concorso parlamentare. E in effetti, pur con le dovute cautele, questa analisi possiede un suo certo fondamento, essendo pacifico che i regimi di emergenza, internazionale o interna che sia, si incentrano dovunque su un ampliamento dei poteri dell'esecutivo, su un confinamento del ruolo del parlamento a dare abilitazioni iniziali, che possono anche mancare, e a esperire controlli successivi, su limitazioni più o meno consistenti di alcuni diritti.

---

[49] Cfr. G. de Vergottini, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali,* in AIC, *Annuario 2003*, Padova, 2007