

**ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI
BOLOGNA**

DOTTORATO DI RICERCA IN
STATO, PERSONA E SERVIZI NELL'ORDINAMENTO
EUROPEO E INTERNAZIONALE
CURRICULUM "DIRITTO COSTITUZIONALE"

CICLO XXVII

**IL DECRETO-LEGGE. L'ESPERIENZA ALBANESE
E QUELLA ITALIANA IN UN CONFRONTO**

PRESENTATA DA: DOTT. ILIR KANAJ

**COORDINATORE DOTTORATO E RELATORE
CHIAR.MO PROF. ANDREA MORRONE**

SETTORE CONCURSALE DI AFFERENZA: 12/C1
SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE: IUS/08

ANNO 2016

Indice

Il decreto legge. L'esperienza albanese e quella italiana in un confronto.

Introduzione

Capitolo 1 - *L'evoluzione del decreto legge nell'ordinamento dello Stato italiano.*

1. Il decreto legge come fonte del diritto. Cenni storici.
2. Il decreto legge. Disciplina costituzionale.
3. I limiti della decretazione d'urgenza. La legge n.400 del 1988.
4. L'abuso del decreto-legge.
 - a. *Segue*: casi di abuso. Decreti leggi recanti misure ad efficacia differita.
 - b. *Segue*: casi di abuso. Decreti-legge che disciplinano uno stesso oggetto.
 - c. *Segue*: casi di abuso. Decreti-legge di proroga.
 - d. *Segue*: casi di abuso. Decreti-legge contenenti disposizioni non attinenti all'oggetto dell'intervento normativo d'urgenza.
5. La sentenza del 1996 della Corte costituzionale.
6. Omogeneità dei decreti-legge e legge di conversione.
7. Reiterazione di un precedente decreto non convertito.
8. La perdita di efficacia "sin dall'inizio" dei decreti non convertiti.

Capitolo 2 - Il decreto legge. L'esperienza albanese tra storia e diritto.

1. *Premessa.*

Parte I – Lo Stato liberale.

2. Dal Principato alla dichiarazione di indipendenza.
3. Dal Congresso Nazionale di Valona del 1912 allo Statuto Organico dell'Albania del 1914.
4. Dal Congresso di Lushnje(1920) alla vittoria controrivoluzionista (1914).
5. Dalla vittoria controrivoluzionista all'occupazione fascista del 1939.

Parte II – La fase monista.

6. Le competenze normative del Governo nella Costituzione albanese del 1946.
7. Le competenze normative nella Costituzione albanese del 1976.

Parte III – Dalla transizione alla Costituzione repubblicana del 1998.

8. Gli anni novanta. La Transizione.
9. La decretazione d'urgenza nel periodo transitorio.
10. La decretazione d'urgenza nella Costituzione del 1998.
 - a. Disciplina costituzionale.
 - b. Problematiche relative all'art. 7 Costituzione.
 - c. Problematiche concernenti il momento dell'entrata in vigore del decreto-legge.

- d. I limiti del decreto legge: la sentenza n.20 del 2006 della Corte Costituzionale.
- e. Segue. La legge di bilancio e la sentenza n.23 del 2014.
- f. Segue. La legge sul pubblico impiego del 2013 e la sentenza n. 5 del 2014.

Capitolo 3 – Competenze normative degli organi esecutivi in alcune esperienze europee.

- 1. Premessa.
- 2. L’esperienza spagnola.
- 3. Segue. Il Regno Unito.
- 4. Segue. La Francia

Considerazioni conclusive.

- 1. La configurazione ambigua delle norme costituzionali in materia di decreto - legge.
- 2. L’individuazione giurisprudenziale dei limiti del decreto nell’esperienza albanese tra dichiarate esigenze di governabilità e “tradizione” delle misure epurative.
- 3. L’instabilità governativa nei paesi dove si fa più ricorso alla decretazione d’urgenza.

Bibliografia

Introduzione

La riflessione scientifica sulle fonti del diritto è al centro dell'interesse dei costituzionalisti.

La formazione dello stato moderno ha determinato l'idea che identifica nello Stato il principale soggetto della produzione normativa.

Il tema delle fonti è perciò strettamente connesso con la formazione della volontà dello stato.

Nel corso dei mutamenti nelle forme di stato moderne, al criterio gerarchico ordinatore delle fonti, legge subordinata alla costituzione e soggetta al controllo di costituzionalità, si è sostituito il criterio delle competenze più rispondente al pluralismo tipico dei centri di produzione normativa.

La forza disgregatrice di nuove collettività interne ed esterne allo stato ha messo in crisi il vecchio modello inteso come forte aggregazione politica senza sostituirlo con uno nuovo e lasciando il sistema delle fonti del diritto nella ben nota crisi di questi anni.

La legge, fonte primaria di produzione giuridica, tende a perdere il contenuto tipico di generalità ed astrattezza e a confondersi sempre di più con gli atti provvedimento.

Se l'esistenza della legge si distingue solo per i connotati formali e non per le sue caratteristiche sostanziali, allora solo le forme la distingueranno dagli atti normativi dell'esecutivo e in generale da quelli dell'amministrazione.

Tale situazione implicherà da un lato l'incapacità dei parlamenti di produrre norme giuridiche di largo respiro capaci di regolare interessi e tensioni che emergono dalla società civile e dall'altra una sorta di deresponsabilizzazione e non imparzialità da parte degli organi amministrativi.

Nell'ordinamento italiano tale crisi ha visto una fase precedente al 1995 in cui la crisi della fonte giuridica primaria si realizzava, in modo eclatante, a favore delle

competenze normative dell'esecutivo che ha abusato della decretazione d'urgenza fino al ridimensionamento successivo ad alcune sentenze della Consulta.

La crisi non è certo terminata perché a quanto pare, la riduzione dell'emanazione dei decreti legge ha spinto ancora l'esecutivo ad invadere la sfera di competenza parlamentare mediante un allargamento smisurato della delegazione legislativa.

Nel presente studio, partendo da una analisi dello sviluppo della decretazione nella cornice dello stato liberale, tenteremo di apprestare un'analisi parallela dello sviluppo del decreto legge nell'esperienza albanese, unico atto normativo del governo con forza di legge costituzionalmente previsto.

Il primo capitolo è un ripercorrere le tappe dello sviluppo della decretazione d'urgenza a partire dal quadro costituzionale offerto dallo Statuto Albertino per arrivare alla sistemazione/funzionamento del decreto legge nell'attuale ordinamento.

Nel secondo capitolo, rivolgendoci all'esperienza albanese, ripercorriamo brevemente le tappe dello sviluppo storico dello stato a partire dal Congresso di Vlora cercando di intercettare nella esigua letteratura le tracce del decreto legge, per poi giungere all'analisi della sistemazione odierna tentando, laddove possibile, una lettura ispirata dalle riflessioni della giurisprudenza e della dottrina italiane tenuto conto degli scarni apporti scientifici della dottrina albanese.

Infine nell'ultimo capitolo, esamineremo brevemente alcune esperienze europee per individuare la loro scelta rispetto alle competenze normative attribuibili agli organi esecutivi pur nel rispetto del principio di separazione dei poteri che le accomuna tutte.

Capitolo 1

1. Il decreto legge come fonte del diritto. Cenni storici.

L'esperienza costituzionale francese ha influenzato in modo decisivo la scienza giuridica e gli indirizzi del legislatore italiano anche nell'ambito delle fonti del diritto.

Il principio della divisione dei poteri, già attuato in Inghilterra e negli Stati Uniti d'America si diffondeva nel continente europeo sotto la spinta della Rivoluzione Francese e non è un caso che tutte le costituzioni ad essa successive contenessero norme attuative del suddetto principio come baluardo a difesa dei diritti e delle libertà individuali contro l'arbitrio dei sovrani.

Man mano che, nel corso delle vicende del Risorgimento europeo, accanto allo Stato nazionale si andava affermando lo Stato costituzionale, il nucleo del costituzionalismo moderno, recepito dalla scienza giuridica essenzialmente in termini di divisione dei poteri, vide affievolire il contenuto di garanzia dei singoli e accentuare invece il carattere di garanzia dei diritti dei cittadini in quanto contribuenti contro l'imposizione dei tributi da parte del sovrano.

Fu questa infatti l'ispirazione, di fondo censitaria, della costituzione sabauda. Lo Statuto Albertino ha recepito una buona parte delle norme delle Chartes Constitutionnelles del 1814 e del 1830 in materia di pubblici poteri¹, mutuando da quella tradizione un modello che riconosce la centralità del Parlamento.

¹*Potere costituente, rigidità costituzionale, auto vincoli legislativi*, Padova, 34 ss.

Spostarsi lungo la vicenda giuridica delle ordinanze di necessità e di urgenza ci consente di seguire le tappe fondamentali del Costituzionalismo liberale. Questo istituto vede in sé condensate le fasi dello sviluppo e dell'affermarsi dello stato di diritto e il tema delle fonti intrecciarsi con quello delle garanzie a tutela delle libertà fondamentali.

Nel passaggio dalla monarchia assoluta a quella costituzionale, dal governo misto a quello parlamentare, dallo stato fascista alla forma di governo repubblicana, esse resistono fino ad ottenere una sistemazione teorica più compiuta pur senza perdere il loro nucleo di criticità, vale a dire l'oscillazione di tali atti tra autorità e libertà².

In origine, non si distinguevano chiaramente nella pratica le ordinanze di necessità, dalle ordinanze di urgenza e dai decreti legge, ma tutti comunque, quale espressione dell'unitaria volontà dello stato, emanavano dal potere di ordinanza dell'amministrazione e del governo.

Era tuttavia pacifico in dottrina che il potere di ordinanza dell'esecutivo dovesse esplicarsi ed essere garantito costituzionalmente al fine di poter efficacemente realizzare la sua opera amministrativa³.

Il “governo soprattutto è limitato nell'esercizio di questo diritto di ordinanza per mezzo dell'esistente costituzione, legislazione, e ordinamento giuridico, entro di cui si deve muovere: esso non può violare questi limiti” scriveva J. K. Bluntschli, nella sua “Dottrina dello stato moderno”.

E' nel solco di questa visione che lo Statuto Albertino all'art. 6 dispone “*Il Re nomina tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne.*”

² Secondo L. von Stein, *Verwaltungslehre* (1865-1868), trad. it. parziale a cura di A. Brunialti, *La scienza della pubblica amministrazione*, Torino, 1897, 443 s., il rapporto tra legge e ordinanza è “la base stessa della costituzione, in quanto che, se il prevalere di questa su quella conduce direttamente al dispotismo, il predominio della prima sulla seconda porta seco necessariamente l'impossibilità di un governo”

³ L. von Stein, *op.cit.*, 448.

Lo Statuto riproduceva alla lettera quanto era stabilito dall'art.13 della Charte del 1830 anche se, a differenza di quello, l'art.6 non menzionava l'avverbio "jamais" con riferimento alla sospensione dell'osservanza delle leggi o loro dispensa, sebbene quell'avverbio risultasse nel corrispondente art. 14 della Carta Francese del 1814 e nello stesso Progetto dello Statuto dal quale era stato volutamente eliminato⁴.

Fu proprio questo specifico dato letterale che condusse una parte della dottrina italiana del tempo a ritenere che lo Statuto non vietasse in modo assoluto la facoltà del governo di assumere funzioni legislative mentre, allo stesso tempo, una parte minoritaria della dottrina contestava l'adozione dei decreti-legge da parte del Governo e richiamava il menzionato art. 6 dello Statuto sottolineando che questa norma fosse una riproduzione alla lettera dell'art.13 della carta francese la quale, nel riprodurre l'analoga disposizione della Carta del 1814, aveva aggiunto volutamente l'avverbio *jamais* per affermare il divieto assoluto di sospendere l'osservanza delle leggi ed impedire così le ordinanze legislative d'urgenza.

Tra l'altro la Francia aveva conosciuto la distinzione tra ordinanza regia (amministrativa e di necessità) e ordinanza governativa (di esecuzione), ma dopo l'esperienza napoleonica che vide ordinanza e legge confondersi nelle mani dell'imperatore, la costituzione del 1830 si orientò nel senso di vietare categoricamente le ordinanze *contra legem*⁵.

Nello Statuto Albertino, il decreto, come il regolamento, era dotato di forza esecutiva delle leggi ed era emanato in virtù dei poteri conferiti dalla Costituzione al Re.

Il potere di ordinanza del governo doveva cioè muoversi entro i confini della legge.

⁴ Codacci-Pisanelli, *L'ordinanza d'urgenza*, in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello 1900, p.100.

⁵ Si veda L. von Stein, *op. cit.*, 453 ss.

Questa tesi tuttavia, conosceva una eccezione secondo la quale lo Statuto conteneva un'implicita riserva di competenza permanente per le situazioni eccezionali⁶ riconducibili ai casi di intervento per pubblica necessità.

Vittorio Emanuele Orlando, uno dei maggiori esponenti della giuspubblicistica italiana, ha sostenuto che il silenzio dello Statuto non potesse condurci a negare tale eccezione perché la ragione alla base della sua esistenza, vale a dire lo stato di necessità, è una presenza oggettiva innegabile⁷.

Secondo il Ranelletti, lo stato di necessità, così com'è ragione giustificativa della lesione di altrui diritti per salvare il diritto proprio o di altri, allo stesso modo giustifica, nei casi di necessità a salvaguardia del pubblico interesse, l'invasione, da parte del Governo, della competenza degli organi legislativi.

Pertanto simili ordinanze contra legem erano ammissibili ma con la sanzione del parlamento⁸.

Scrivendo L. von Stein, "La legge e l'ordinanza non sono quasi due forze opposte e contrarie, perché esse sorgono da uno stesso ente: la volontà suprema dello stato; la volontà della legge s'arresta dove comincia l'ordinanza; l'una completa l'altra ed ambedue servono a completare, nella sua manifestazione ed attuazione, la volontà universale dello stato; se la legge vuole applicare il principio ai casi della vita deve necessariamente creare dopo di sé l'ordinanza; viceversa l'ordinanza non può costituzionalmente esistere senza la legge, perché se essa sola rappresentasse la volontà dello stato, si ricadrebbe nell'assolutismo e nel dispotismo⁹".

⁶ Morelli, *Il Re*, Bologna 1899, p. 703-708.

⁷ V.E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, cit., 228.

⁸ A. Bruni, *Prefazione. La Legge nello Stato moderno*, in Id., Biblioteca di Scienze politiche. Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e straniere di politiche, vol. IV, Torino, 1888, CCXXXIX

⁹ L. von Stein *op. cit.*, 449

L'ordinanza quindi, ritenuta necessaria per l'adeguamento ai casi concreti della vita in esecuzione della legge, assume un profilo più critico quando si fonda sulla necessità e l'urgenza di provvedere a situazioni eccezionali.

In tal caso essa travalica i confini della legge, impone obblighi e limitazioni ai singoli non previste da questa, realizzando una situazione che in assenza di eccezionalità sarebbe illecita¹⁰. In sostanza, i limiti all'esercizio di tale potere da parte del governo sono assolutamente necessari se non si vuole confondere l'eccezionalità con l'ordinarietà, se non si vuole confondere "un diritto eccezionale con l'assenza di ogni diritto"¹¹.

Questo punto di criticità investe l'equilibrio dei poteri in maniera ancora più evidente quando siamo di fronte a quelle ordinanze d'urgenza con forza di legge che sono i decreti-legge.

Fin dagli albori della vita costituzionale del regno subalpino il governo esercitò il potere d'ordinanza per fronteggiare situazioni di emergenza.

Nonostante la varietà delle forme e dei contenuti che nel corso della vita dello statuto tale potere assunse, non si negava che il governo potesse usare legittimamente la sua facoltà di sospendere le leggi. Si ipotizzava, da parte della dottrina, una delega tacita delle Camere in favore del Governo¹² nonché la presunzione della esistenza della maggioranza parlamentare. Si sostenne inoltre la tesi che il decreto-legge fosse un'anticipazione dell'atto legislativo avente, come tale, valore provvisorio perché sottoposto alla condizione risolutiva della eventuale mancata ratifica parlamentare¹³.

La ratifica parlamentare non era invece neppure richiesta per i decreti di proclamazione dello stato d'assedio.

¹⁰ A. Morrone, *Le ordinanze di necessità ed urgenza tra storia e diritto*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, 6 ss.

¹¹ Cfr. V.E. Orlando, *Principii*, cit., 231.

¹² Orlando, *Del decreto-legge*, in Riv. dir. Pubb. 1925, I, 209ss.

¹³ Crosa, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, Roma 1921. I. 203.

Secondo autorevole dottrina, infatti, la potestà normativa del governo poteva assumere due forme diverse, quella del “decreto legge” e quella delle “ordinanze di necessità”. Il primo atto sostituiva temporaneamente la legge fino alla conversione, il secondo poteva essere emanato solo in casi eccezionali senza l’obbligo di presentarlo alle camere per la conversione¹⁴.

Tutti i decreti legge, inoltre, dovevano essere applicati dai giudici anche prima della conversione senza che fosse mai consentito al potere giurisdizionale di indagarne presupposti e limiti.

In tal senso si espresse la giurisprudenza della Cassazione con la sentenza del 17 novembre del 1888 in cui la corte si era occupata di un decreto legge del 1863 che era stato prorogato senza l’apposizione di un termine e senza che venisse presentato alle Camere un disegno di legge di conversione.

In quel caso la Cassazione, infatti, riconobbe che l’autorità giudiziaria non è competente a giudicare sulla legittimità dei decreti leggi e possiamo dire che sostanzialmente la giurisprudenza non si è mai distaccata del tutto da questo orientamento.

Il decreto-legge è stato adottato, per la prima volta, il 27 Maggio 1848; solo in seguito è stata introdotta la clausola della conversione in legge con il R.D. del 1 Dicembre del 1859, in occasione della ratifica del Trattato di Pace di Zurigo avvenuta il 6 Giugno 1860.¹⁵

Nonostante la mancata previsione esplicita nello Statuto di tali atti governativi, la dottrina non ne mise mai in dubbio la legittimità¹⁶ e il suo uso¹⁷ fu tale da indurre progressivamente l’opinione che la prassi lo avesse legittimato.

¹⁴ Cfr., Fioravanti, *Le potestà normative del Governo*, Milano, 2009, 178

¹⁵ Fioravanti, *Le potestà normative* cit., 178.

¹⁶ Crosa, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, Roma, 1921. I. 203.

¹⁷ Cfr., ad es, Mancini Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento Italiano*, Roma, 1987,425; Contuzzi, *Atti del governo* cit., 183; Saltelli, 1926, 24; per considerazioni su quale sia stato il primo decreto legge emanato in Italia, cfr.; Ferrari G., 1948,18; Celletto, 1997,189ss.

Si sostenne pure che il divieto sancito dall'art. 6 riguardasse la mera sospensione e dispensa dall'osservanza delle leggi, non anche la surrogazione di norme nuove a quelle già esistenti.¹⁸

Fino al 1914 l'uso di tale strumento normativo fu piuttosto moderato ed in effetti vennero adottate non più di 250 ordinanze in situazioni di necessità ed urgenza. Tuttavia la difficile strada verso la democratizzazione del sistema parlamentare e gli eventi che caratterizzarono la storia d'Italia di fine secolo videro la decretazione d'urgenza sconfinare in frequenti abusi.

Pensiamo soltanto allo stato d'assedio proclamato con regio decreto e senza ratifica parlamentare per ben dieci volte fino al 1909; nove di questi interventi furono provvedimenti in materia di polizia per la gran parte diretti a sedare rivolte.

Che si giocasse, a quel tempo una partita molto dura tra governo e re da un lato e parlamento dall'altro era evidente. Ci vorranno gli eventi di fine secolo, seguiti dall'uccisione di Umberto I, per vedere un maggiore raccordo nel rapporto fiduciario tra governo e parlamento.

Intanto l'abuso della decretazione d'urgenza aveva scosso una parte della dottrina che reinterpretò l'art.6 dello statuto come divieto assoluto di sospendere la legge. Lo statuto avrebbe cioè prescritto espressamente i poteri dell'esecutivo pertanto, circa la competenza normativa in caso di necessità, si doveva presumere che il potere normativo rimanesse di competenza dell'organo parlamentare come del resto già avveniva in altri stati europei.

Da qui nasceva l'assunto che un simile potere normativo esercitato dal governo nasceva nell'illegalità e fintanto che non fosse intervenuta la ratifica parlamentare il governo ne era pienamente responsabile. Come conseguenza di ciò si metteva in discussione la insindacabilità di tali atti da parte dei giudici.

¹⁸ Morelli, *Il Re*, Bologna 1899, p. 703.708.

Per quanto questa teoria non fosse pacifica, essa ha trovato riscontro in un clamoroso caso arrivato in Corte di Cassazione e che diede luogo ad un responso conforme alla suddetta teoria ma che, sostanzialmente, rimase un caso giurisprudenziale isolato.

Nel giugno 1898, Luigi Pelloux fu nominato dal re Presidente del Consiglio dei Ministri in seguito all'ennesima crisi extraparlamentare. Politico e generale dell'esercito italiano, è noto per le severe misure repressive contro i tentativi rivoluzionari nell'Italia meridionale ed il suo nuovo governo fu essenzialmente militarista e conservatore. Il suo disegno di legge in materia di pubblica sicurezza fu fortemente avversato dall'ostruzionismo parlamentare tanto da costringerlo a varare il Regio decreto 22 giugno 1900, n. 422.

La Corte di cassazione confermò la precedente giurisprudenza diretta a negare la sindacabilità del potere di ordinanza del governo “in ciò che riguarda la necessità dello stato¹⁹”, ma fece cadere il regio decreto con un'argomentazione tecnica, sostenendo cioè che esso fosse inefficace perché in seguito alla chiusura delle camere, come ogni altro disegno di legge che era stato presentato, anche quel decreto si considerava decaduto.

Del resto questo era solo uno degli inconvenienti causati dalle continue proroghe e chiusure, ora di segno governativo ora reale, che sfruttando la prerogativa regia mettevano a tacere il parlamento.

Tuttavia le incertezze relative ai poteri eccezionali rimasero fino alla costituzione repubblicana e, com'è noto, anche dopo. Emblematico fu il rifiuto del re di firmare lo stato d'assedio presentato dal governo Facta nel 1922 per fermare la marcia su Roma.

Vista l'exasperazione della decretazione governativa, l'onorevole Scialoja nel 1922 presentò un progetto di legge per disciplinare i decreti, allo scopo, come

¹⁹*Sentenza della Cassazione del 20 febbraio 1900.*

si legge nella relazione di “frenare l’abuso e regolare l’uso dei decreti muniti della clausola di presentazione al parlamento per la conversione in legge”²⁰

Egli sostenne che si dovesse procedere sia alla riforma della procedura civile e dell’ordinamento giudiziario, sia alla regolamentazione della decretazione d’urgenza. Sottolineò inoltre che il governo era intervenuto in ogni materia di diritto pubblico e privato, compresa la creazione di numerosi giurisdizioni speciali²¹, al punto che “i requisiti di necessità ed urgenza furono posti in oblio”²².

Di fronte all’incostituzionalità di tali decreti legge e la loro legittimazione avvenuta per prassi giurisprudenziale, si è reso necessario un provvedimento che disciplinasse la materia. Con un disegno di legge, presentato al Senato, si evidenziò la necessità tanto, di fissare un termine per la presentazione alle Camere del decreto-legge.

L’art.1 della *proposta di legge* d’iniziativa dei senatori Scialoja, Manna, Galli e altri, prevedeva che il Decreto Reale da convertirsi in legge doveva essere, sotto pena di nullità, presentato ad uno dei due rami del Parlamento nella prima seduta disponibile di tale istituto²³.

Il principio per il quale il governo non poteva sospendere o modificare le leggi doveva essere garantito da un controllo politico oppure da uno giurisdizionale; eventuali decreti emanati in modo irregolare dovevano essere fermati nel momento dell’applicazione com’era nelle teorizzazioni del Cammeo sulla illegalità del decreto prima della ratifica parlamentare.

²⁰ Per gli altri firmatari della proposta di legge cfr. *Atti parl. Senato, Legisl. XXVI, sess. 1921-1923. Atti interni*, DOC., N. 345

²¹ Per un elenco completo si veda V. Scialoja, *Sulla conversione in legge dei decreti- legge*, cit.

²² Ivi, p.13

²³ Un efficace quadro d’insieme è offerto da F. Lanchester, *Monarchia e parlamento nella gius-pubblicistica italiana del primo dopo guerra*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918-1925)*, a cura di P.I., Ballini, Venezia 2005, pp. 88-101.

Nel solco di tale linea interpretativa, la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma del 16 Novembre 1922 stabiliva che, nel caso in cui fossero mancati i presupposti di necessità ed urgenza, doveva essere negata l'applicazione del decreto-legge in quanto atto incostituzionale²⁴.

Fu solo un tentativo di adeguamento verso una maggiore democratizzazione del sistema, ma i tempi premevano dimostrando tutta la debolezza del sistema parlamentare che si stava avviando all'instaurazione di un regime di tipo autoritario in cui non esisteva opposizione e l'indirizzo politico si accentrava nel primo ministro responsabile unicamente verso il re. La Camera dei Deputati venne ridotta via via ad una mera fasciatura delle vecchie libertà politiche.

In Italia, in effetti, si era realizzata una variante di tipo monarchico della forma di governo parlamentare che aveva visto spesso una assunzione diretta del potere da parte della Corona. Troppo tardi si comprese che il modello parlamentare realizzato era fondato su equilibri politici e non su un modello giuridico; la Corona spesso aveva assunto il potere esecutivo direttamente, o su pressione del governo, e le basi giuridiche di questi poteri stavano nelle prerogative del re ai sensi dell'art. 5 dello Statuto.

Certo è che la mancata firma da parte del re dello stato d'assedio deliberato dal governo *Facta* costituì una rottura della legalità statutaria²⁵. Si era ormai alle soglie dello Stato Fascista che si andava progressivamente costruendo attorno all'apparente rispetto delle forme statutarie approfittando della loro ambiguità.

Ed in effetti nel solco di una prassi che era in fondo aderente a quella del periodo liberale, si giunse alla legge 31 gennaio 1926, n.100 "Sulla facoltà del

²⁴ *Cass. SS.UU. 16 novembre 1922*, in Riv. Dir. pub., 1923, XV, II, 1 ss.

²⁵ La considerazione su esposta del Gobetti e ripresa Merlini, *Il governo costituzionale* in Romanelli "Storia dello Stato Italiano dall'Unità ad Oggi", Donzelli, Roma 1995.

governo di emanare norme giuridiche”, nota anche come una delle leggi fascistissime.

Secondo l’apparente spirito informatore della legge, si sarebbe, con la nuova disciplina, limitato il fenomeno dell’invasione dell’Esecutivo nella sfera del Legislativo perchè solo nelle situazioni in cui si rendeva inevitabile per la salvaguardia dei superiori interessi dello Stato²⁶ il governo avrebbe potuto adottare tali atti. Ma all’art. 3 essa stabiliva testualmente “Se entro due anni dalla sua pubblicazione il decreto non sia convertito in legge, esso cessa di avere vigore dalla scadenza di quest’ultima”.

In pratica fu disposta la decadenza immediata nel caso di rifiuto da parte di una delle camere, ma venne altresì stabilito un termine di decadenza biennale per la conversione in legge. La perdita di efficacia del decreto era prevista solo per il futuro, vale a dire ex nunc. Si stabilì inoltre, anche l’obbligo di presentazione in parlamento non oltre la terza seduta dopo la pubblicazione.

Questa disciplina trasformò il decreto legge in una sorta di legge temporanea poichè l’atto, laddove non rifiutato o non convertito, tendeva a stabilizzarsi nel tempo.

Se lo scopo proclamato di tale disciplina fu la razionalizzazione dell’uso dei decreti legge, nella realtà concreta si realizzò una ulteriore mortificazione delle prerogative del Parlamento il cui ruolo si ridusse a quello di semplice organo di consultazione.

La legge 100 modificò profondamente i principi di diritto italiani e sancì una sorta di equiparazione materiale tra decreto legge e legge²⁷. Al governo pertanto, venne riconosciuto il potere, non solo di emanare atti secondari, ma anche atti con forza di legge. Lo spazio d’azione conferito fu talmente ampio

²⁶ Cfr. *La circolare illustrativa della legge*, diretta dal Primo Ministro ai membri del Governo, in *Gazz. Uff. 22 gennaio 1926 n.22*.

²⁷ C. Saltelli, *Potere esecutivo e norme giuridiche*.

che la decretazione d'urgenza finì per sostituire la legislazione parlamentare nel corso di tutta l'epoca fascista.

I precedenti storici sopra descritti hanno influenzato la posizione dell'Assemblea Costituente rispetto alla previsione dei decreti-legge.

In un primo momento, nel progetto di Costituzione redatto dalla c.d. Commissione dei 75, si era deciso di non fare menzione del decreto legge ma soltanto del decreto legislativo.

Successivamente, in sede di discussione congiunta in Assemblea, all'unanimità si è deciso di inserire i decreti legge nel testo della Costituzione. Gli argomenti ruotavano sostanzialmente attorno alla convinzione che tali atti fossero necessari in alcune situazioni di fatto e che una loro rigorosa regolamentazione avrebbe consentito di limitarne²⁸ l'abuso.

Ma durante la discussione riemerse subito il problema della impossibilità di individuare tassativamente i casi di intervento del governo per cui, alla fine, prevalse la clausola generale.²⁹

Presentando, in qualità di presidente, il testo proposto dal Comitato dei 18, Ruini rilevava: "Se fosse possibile indicare i casi nei quali soltanto può ammettersi il decreto-legge, sarebbe certamente la via migliore; ed il Comitato ha invitato l'onorevole Mortati a trovare una formulazione adatta e completa; ma lo stesso onorevole Mortati ha finito col riconoscere che non è possibile"³⁰.

Infatti, Mortati, sul punto sottolineava: "proporsi di precisare il caso di necessità è intrinsecamente contraddittorio, com'è stato da altri osservato, perché

²⁸ Come sintetizzato dall'on. Ruini: "si è ritenuto preferibile prevedere nella Costituzione, per porgerli i limiti più rigorosi, il decreto-legge. Non ci ha trattiene il timore di dare cittadinanza nella Carta Costituzionale ad un atto che desta così sfavorevoli ricordi e che solleva indignazione in spiriti liberali, che non riflettono come, non mettendo nulla, si viene a facilitare ed incoraggiare l'uso del decreto-legge, che nulla può impedire, anche il silenzio della Costituzione che significa divieto; non si avranno limiti; e così si farà, col silenzio, opera antiliberali"

²⁹ Cfr., in particolare, le proposte dell'on Crispo (seduta del 16 ottobre 1947, in A.C. IV, 3327) dell'on. Mortati (ivi, 3333),

³⁰ *Seduta del 17 ottobre 1947*, in A.C., IV, 3336

la necessità per sua natura, potendosi presentare negli aspetti più diversi ed imprevedibili, non può essere mai racchiusa nelle maglie di una regolamentazione che esaurisca tutti i possibili casi³¹”.

Successivamente il Comitato di redazione suggerì una formulaincentrata sul requisito della solanecessità, molto vicina a quella prevista dall’art 77 odierno che recitava:“in casi straordinari di assoluta e urgente necessità³²”.

Una serie di lievi modifiche ulteriori non furono approvate e alla fine l’Assemblea approvò il testo inizialmente proposto con l’eliminazione della sola congiunzione “e”, e il testo diventò “in casi straordinari di assoluta urgente necessità”.

Questo testo sarà poi rivisto in sede di coordinamento dalla Commissione per la Costituzione per giungere al sintagma definitivo “ in casi straordinari di necessità ed urgenza”³³.

2. Il decreto legge. Disciplina costituzionale.

L’art.77 della Costituzione riconosce all’esecutivo il potere di emanare atti aventi forza di legge e stabilisce come e quando può esercitare tale potere; precisa, al comma secondo, che può esercitarlo *in casi straordinari di necessità e urgenza*.

Viene così a realizzarsi una alterazione dell’ordine normale delle competenze collegata ai suddetti presupposti e si consente al governo di emanare provvedimenti provvisori con forza di legge.

³¹ *Seduta del 17 ottobre, 1947* in A.C., IV 3339

³² *Seduta del 17 ottobre 1947* in A.C: IV 3336

³³ Per un recente confronto tra il testo dell’art. 77 “revisionato” dal Comitato di coordinamento e quello inizialmente approvato dall’Assemblea, cfr. Sorrentino, 1995, 424 ss.

E' allo stesso organo esecutivo che spetta il compito di accertare e valutare i casi straordinari di necessità e urgenza e conseguentemente di adottare i decreti legge sotto la sua responsabilità.

I decreti deliberati dal governo devono, lo stesso giorno, essere presentati alle camere per essere convertiti in legge. Se entro sessanta giorni dalla pubblicazione non viene approvata la legge di conversione essi perdono efficacia ex tunc.

Questa è sinteticamente la disciplina costituzionale dalla quale possiamo estrapolare le considerazioni/analisi riportate di seguito.

In primis, dalla norma costituzionale si ricava con immediatezza che il decreto governativo è giuridicamente legato a doppio filo alla straordinarietà dei casi di necessità ed urgenza; da ciò si ricava logicamente che al di fuori di tali situazioni il ricorso al decreto non è ammesso.

La valutazione relativa a tali casi è di ordine squisitamente politico. Apprezzare la straordinarietà dei casi, come del resto la necessità e l'urgenza, ha carattere discrezionale e sfugge ad una previa determinazione normativa.

Pacifico è però il fatto che debba verificarsi la ritenuta impossibilità di un tempestivo intervento del legislativo nella forma e secondo l'iter della legge ordinaria.

Nel momento in cui il decreto viene convertito, si ricostituisce quell'ordine delle competenze normative che era stato alterato. La legge di conversione, posto che si aderisca alla tesi della sua retroattività, si sostituisce al decreto anche per la disciplina anteriore alla sua pubblicazione.

Questo ristabilimento dell'ordine avviene entro i cancelli dell'art. 77 Costituzione.

La valutazione suddetta viene fatta in seconda battuta dal Parlamento, in sede di conversione, esautorando il Governo dalle responsabilità assunte nel sostituirsi ad esso, anche se solo provvisoriamente³⁴.

È importante sottolineare che la mancata valutazione dei presupposti per l'adozione del decreto legge o la sua incongruità rispetto al contenuto dello stesso, secondo la giurisprudenza della corte costituzionale, vizia sia il decreto che la legge di conversione³⁵.

La mancata conversione, esplicita o implicita che sia, provoca il venir meno retroattivo dell'efficacia del decreto e implica la responsabilità, non solo politica, del governo.

A fronte di tutto ciò deve ritenersi vietata la loro reiterazione in quanto quest'ultima si pone in antitesi con la tipica "provvisorietà" di tali atti così come sottolineato dalla sentenza n. 360 della Consulta del 1996.

Fissati i punti nodali sopraccitati, possiamo rammentare ora le due ricostruzioni dottrinarie più rilevanti.

La prima è quella secondo cui il decreto legge, costituendo esercizio di una eccezionale competenza affidata al Governo dalla Costituzione per fronteggiare situazioni straordinarie di necessità e urgenza a cui non si potrebbe provvedere tempestivamente con gli ordinari strumenti legislativi, sarebbe un atto valido, ma sottoposto a condizione risolutiva in caso di mancata conversione nel prescritto termine. La conversione, laddove intervenuta, ne stabilizzerebbe gli effetti.

La seconda teoria vede nella disposizione costituzionale non l'attribuzione della potestà di emanare decreti legge, ma la previsione della mera eventualità

³⁴ Si veda anche C. Esposito, *Decreto legge*, cit. 847.

³⁵ *Sentenza Corte Costituzionale n.29 del 1995*; si vedano anche sentt. nn. 171/2007 e 128/2008.

che il governo in casi straordinari³⁶ si assuma la responsabilità della loro adozione.

Il decreto legge nascerebbe quindi come atto invalido, e qui si sente riecheggiare la tesi del Cammeo di epoca statutaria, destinato ad essere sostituito dalla legge ordinaria in caso di conversione o a decadere nel caso opposto; l'efficacia rispettivamente della conversione e della decadenza sarà sempre retroattiva.

La legge di conversione, inoltre, non sarebbe espressione del normale potere legislativo del Parlamento ma avrebbe il suo fondamento ed i suoi limiti nel comma secondo dell'art.77³⁷; convertendo il decreto, la legge ne incorporerebbe contenuti e vizi, pertanto di fronte ad un decreto emanato in difetto dei presupposti stabiliti dalla costituzione, la relativa legge dovrebbe essere tacciata di incostituzionalità essendo il decreto di per sé invalido.

La tesi più largamente condivisa è stata la prima. Tuttavia, dal 1995 la giurisprudenza della Consulta, nel tentativo in parte riuscito di contenere il fenomeno dell'abuso nell'ambito della decretazione d'urgenza, rende ragione alla seconda teoria sovraesposta almeno sotto il profilo di un più efficace controllo di legittimità.

3. I limiti della decretazione d'urgenza. La legge n. 400/1988.

³⁶ L'art. 77 comma 2° dice "Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni" dopo aver disposto al primo comma " Il governo non può, senza delegazione delle Camere [cfr. art. 76], emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria".

³⁷ Si veda Sorrentino, *Spunti sul controllo della Corte*, cit., 742.

I limiti del decreto legge li abbiamo visti così come descritti dalla norma costituzionale. Vengono in rilievo immediatamente i requisiti di straordinarietà dei casi di necessità ed urgenza nonché tutti i limiti, specie quelli riguardanti il modo di raccordarsi dei rapporti tra Parlamento e Governo, ricavabili in via sistematica dalla Costituzione in quanto, come fonte ad essa subordinata, il decreto legge deve rispettarne le disposizioni.

Tuttavia parte della dottrina ha sostenuto, anche nell'autorevole figura di Mortati, la possibilità di derogare con decreto, in situazioni di grave necessità pubblica (si fa l'esempio della guerra civile, di atti di terrorismo etc..) alle garanzie costituzionali. In questo ordine di idee si sostiene che esista una competenza per materia del Governo, nei casi di necessità, che possa anche mettere in discussione la reciproca posizione dei due organi. In tal caso sarebbe come ritenere la necessità una fonte istituzionale di diritto³⁸.

Non ci sembra però che l'attuale assetto dell'ordinamento positivo sia inquadrabile in questa teoria.

Ulteriori limiti al decreto-legge sono specificati nella legge n.400/1988 che titola "*Disciplina dell'attività del governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*".

L'art.15 contiene prescrizioni senz'altro idonee a limitare l'utilizzo dei decreti-legge, ma in quanto fonte di pari grado ben potrebbe essere superata da un successivo decreto legge e tale situazione ha suscitato unanimi perplessità in dottrina³⁹.

Le prescrizioni in essa contenute sono obblighi negativi, che prescrivono ciò che il governo *non può* fare mediante decreto legge, e precisamente, il comma 2 dell'art.15 individua i limiti materiali e procedurali per cui : il Governo non

³⁸ Tra coloro che sostengono questa tesi anche Esposito, *Decreto-legge*, cit., 850 e Mortati, *Costituzione (Dottrine generali)*, in Enc. Dir., Milano, 1962, 195.

³⁹ Cfr. A. Pace., *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo* nella legge n.400 del 1988, cit., 1483 ss.

può mediante decreto legge conferire deleghe legislative ai sensi dell'art. 76 Cost. e né regolare nessuna delle materie per le quali l'art. 72 Cost. prevede la riserva parlamentare. Stabilisce altresì il divieto di rinnovare le disposizioni di decreti legge cui è stata negata la conversione con il voto di una delle due Camere o che siano rivolte a regolare i rapporti sorti sulla base di precedenti decreti non convertiti⁴⁰; ancora, che siano, tali disposizioni, dirette ad immettere nell'ordinamento disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

Gli ulteriori limiti che la l. 400 individua sono relativi al contenuto e all'oggetto delle disposizioni del decreto legge. I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo (art. 15, comma 3); il fatto che il decreto debba contenere misure di immediata applicazione è, inoltre, una diretta conseguenza del fatto che il decreto deve essere emanato solo in casi di necessità ed urgenza.

Tornando alle perplessità di una parte della dottrina circa l'efficacia della disciplina in questione, se si ritiene che le citate norme siano ricognitive di limiti che derivano direttamente dalla costituzione, allora la violazione di tali limiti comporterebbe la illegittimità costituzionale del decreto.

In tal senso, cioè *“in termini di interpretazione e attuazione immediata del dettato costituzionale”*⁴¹ si è espressa parte della dottrina, così come lo stesso Presidente della Repubblica (all'epoca Ciampi), il quale ha affermato che, pur trattandosi di una legge ordinaria, essa ha *“valore ordinamentale”* in quanto *“è*

⁴⁰ S. Bartole, *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della l. n. 400/1988*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, pp. 1469-1475; L. Paladini, *Le fonti di diritto italiano*, cit.; P. Ciarlo, *la legge sulla Presidenza del Consiglio e l'evoluzione della forma di governo*, in *Il Foro Italiano*, 1989, pp. 311-315.

⁴¹ Così, P. Ciarlo, *op. cit.*, p.133.

preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve essere quindi del pari, rigorosamente osservata⁴²”.

Di diverso avviso è, però, la Corte Costituzionale che con la Sentenza n. 391/1995 ha ricordato come l'art. 15 della legge n. 400 sia una *“previsione indubbiamente giustificata ma sprovvista di forza costituzionale”*.

In ogni caso, l'art.15 ha codificato una serie di principi e individuato “abusi” segnando punti importanti nel processo evolutivo di tale atto.

Esso anzitutto prevede che i provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria, adottati ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, siano presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di "decreto-legge" e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustifichino l'adozione, nonché dell' avvenuta deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Segnaliamo inoltre che l'art. 15 vieta la reiterazione dei decreti per i quali c'è stato il rifiuto espresso delle camere, non anche di quelli decaduti per decorrenza dei termini. Tuttavia la prassi si è orientata nel senso di ritenere che il divieto valga anche per i decreti non esplicitamente rifiutati secondo una interpretazione più aderente alla ratio della norma.

4. Abuso del decreto legge.

L'espressione “abuso del decreto-legge” è entrato a far parte dell'uso comune abbastanza presto ed in concomitanza con l'utilizzo distorto che i governi che si sono succeduti nella storia costituzionale d'Italia ne hanno fatto, usurpando le competenze dell'organo legislativo.

⁴²*Atti del Senato*, XIV Legislatura, seduta del 2 aprile 2002, n.149.

Il Governo dopo aver individuato la situazione fattuale e valutato la necessità e l'urgenza esercita il potere, costituzionalmente conferitogli, di legiferare, ma in ossequio al principio della divisione dei poteri dovrebbe rimanere questo un fenomeno straordinario.

In uno Stato fondato su una rigida separazione dei poteri la potestà legislativa dovrebbe essere attribuita esclusivamente alle Camere⁴³ ed escludere ogni interferenza dell'esecutivo sulle competenze del Legislatore, con conseguente inammissibilità del decreto-legge⁴⁴. Tuttavia la teoria della separazione dei poteri non ha mai trovata applicazione rigida.

L'abuso del decreto legge nel tempo ha conseguenze evidentemente negative anche sulla certezza del diritto perché rende difficile l'individuazione della normativa effettivamente vigente.

Accade, in buona sostanza, che un decreto legge "abusato", nato spesso dall'iniziativa di un governo che vuole evitare irriducibili irrimediabili, si sovrapponga ad altra normativa nonostante la sua efficacia precaria e soggetta ad eventuali modificazioni.

L'ampiezza e la gravità del fenomeno emergevano in maniera significativa già dalle considerazioni con cui il sen. SCIALOJA, all'inizio del 1922, accompagnava la propria proposta di disciplina del decreto-legge, finalizzata specificamente al contenimento di tale degenerazione⁴⁵: "L'abuso del decreto-legge, che in questo decennio ha ecceduto ogni limite, ha prodotto tale reazione nella pubblica opinione che non è possibile che il Parlamento non si affretti a portarvi rimedio⁴⁶".

⁴³ Silvestri, G., *La separazione dei poteri*, II, Milano, 1984, 305 ss.; Modugno, F., "Potere (divisione dei)", in Naviss. Dig. it. XIII, Torino, 1996, 472; Ceretti, C., *Separazione ed integrazione dei poteri dello Stato*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze, 1996, specie 119 ss.:

⁴⁴ Scopelliti A., *I decreti - legge catenaccio*, Torino, 1897, 9ss.

⁴⁵ Cfr. *Atti Senato*, XXXVI legislatura, 1 sessione 1921-22, doc. n.345, cit.

⁴⁶ Cfr. *Atti Senato*, XXXVI legislatura, 1 sessione 1921-22, doc. N. 345-A, cit.

Si discuteva cioè piuttosto dell'abuso che non dell'uso del decreto legge e senz'altro la difficoltà di una disciplina tassativa, caso per caso, non era ignota alla scienza giuridica.

In epoca repubblicana la Commissione per la riorganizzazione dello Stato rilevò che nella Carta costituzionale sarebbe stato necessario stabilire una disciplina rigorosa per i decreti-legge, in maniera da impedire i gravissimi abusi raggiunti in epoca fascista⁴⁷.

Il nuovo contesto politico diventò pertanto sfavorevole per l'attività normativa del Governo; dal ruolo primario che aveva assunto fino al quel momento si passò ad una antinomia, seppure apparente, nelle previsioni della Carta costituzionale⁴⁸.

In linea con il nuovo clima, nei primi anni di vita dell'ordinamento repubblicano, lo strumento del decreto-legge è stato utilizzato moderatamente⁴⁹.

Col passare degli anni però il suo utilizzo cominciò a crescere in maniera esponenziale con un punto di massimo nel corso della IV legislatura che vide ben 94 interventi d'urgenza.

Il decreto divenne così una via alternativa alle leggi ordinarie.

Tra la XI e XII Legislatura assistiamo all'intensificarsi oltre ogni misura del fenomeno della reiterazione dei decreti legge con buona pace del principio di certezza e conoscibilità del diritto.

⁴⁷ Benvenuto, S., *Elementi di raffronto fra i più significativi istituti della Costituzione e i suggerimenti del Ministero per la costituente*, in AA.VV. *Il Ministero per la Costituente dei principi della Carta costituzionale*, Firenze-Roma, 1995, 218 ss.

⁴⁸ Il secondo comma dell'art. 77 attribuisce un ruolo primario al Governo nei casi eccezionali in contrasto da quello previsto dall'art. 70, che attribuisce alle due camere collettivamente l'esercizio della funzione legislativa.

⁴⁹ C. Mortati „*Sui decreti legge*, in *Cronache speciali*, 1949, 21, 437 V. Di Ciollo., *Questioni dei decreti-legge*, cit., 226ss; un'elencazione dei soli decreti-legge convertiti dal 1948 al 1974, la si trova in appendice a F. Cazzola- A. Predieri, G. Priulla., *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, cit., 187 ss.

Il numero di decreti emanati aveva raggiunto una media mensile di 34, vale a dire che il Consiglio dei ministri deliberava circa un decreto al giorno.⁵⁰

La caratteristica fondamentale dell'eccezionalità del decreto non veniva rispettata né dal Governo né dal Parlamento.

Questo andamento tra l'altro finiva per creare un circolo vizioso; il numero di decreti presentati alle camere era così elevato da non consentirne l'esame tanto più che le reiterazioni causavano un effetto moltiplicatore che ulteriormente aggravava l'impossibilità dei disegni di legge di conversione di essere esaminati e conseguentemente ciò provocava il decadimento per mancato esame di altri decreti legge. Si passava in pratica dall'effetto "moltiplicatore" all'effetto "domino".

Il picco di decreti reiteratisi ebbe negli anni 90, *in cui diviene la pratica ordinaria di emanare norme in Italia*⁵¹, espropriando il Parlamento delle sue funzioni ordinarie. Si venne a creare così una sorta di procedimento legislativo misto tra il governo e il Parlamento.

Di certo tuttò ciò fu conseguenza di un'instabilità governativa che non consentiva ai governi di aver una maggioranza sicura ed affidabile per approvazione delle leggi ordinarie.

Come sopra detto, il maggior numero di decreti reiterati si è realizzato con la XI e XII Legislatura, ma le sue origini risalgono alla V Legislatura, mentre il caso di un decreto non convertito in legge e reiterato risaliva già alla IV Legislatura⁵². Incrementi considerevoli del fenomeno si hanno a partire

⁵⁰ A. Simoncini, *La funzione del decreto legge*, Milano 2003, p.4.

⁵¹ P. Calandra, *Il governo della Repubblica*, Bologna 1986, p.239.

⁵² Si tratta del d.l. 29 ottobre 1964, reiterato dal d.l. 23 dicembre 1964 n.1351 citato da V.Lippolis, *La reiterazione dei decreti leggi*, in, n. 2/1981, p.242. La scelta di procedere alla reiterazione fu, in quel caso, dovuta al prolungarsi delle riunioni del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica. D. Cabras, *La decretazione di urgenza, cit.*, p. 64.

dall’VIII Legislatura⁵³, fino a culminare nella XII Legislatura. La XIII vede il fenomeno ridimensionarsi notevolmente.

L’abuso del decreto legge in termini di reiterazione si è protratta senza sosta fino alla sentenza della Corte costituzionale n.360/1996, nonostante le previsioni della legge n. 400/1988 a lungo inosservate.

E’ innegabile come questo andamento mettesse a rischio l’effettività della tutela giurisdizionale dei cittadini in violazione di un principio fondamentale della Costituzione.

Ebbene, nel ricorso sistematico al decreto legge di ampie dimensioni, dal contenuto eterogeneo, accompagnati da maxi-emendamenti interamente sostitutivi e dalla posizione della questione di fiducia in sede di conversione, sembra esserci l’intenzione da parte del Governo e della maggioranza di «anticipare» in via di fatto l’introduzione nel nostro ordinamento di una «corsia preferenziale» per i disegni di legge dichiarati urgenti dal Governo⁵⁴.

Il Governo non è più “legislatore”, come significativamente veniva definito a metà degli anni 70⁵⁵, ma legislatore in via primaria.

Intanto nel corso del 1996 anche i giudici ordinari, allarmati dalla situazione di incertezze soprattutto in materia penale, hanno cominciato a non applicare più i decreti-legge sistematicamente reiterati, sollevando questione di legittimità costituzionale per violazione dell’art.77 della Costituzione⁵⁶.

⁵³ Secondo i dati forniti dal Servizio Studi della Camera dei Deputati il numero dei decreti legge e di reiterazione risultano essere i seguenti: V Legislatura; 69 decreti di cui 4 reiterazioni; VI Legislatura; 126 decreti di cui 5 reiterazioni; VII Legislatura: 167 decreti in cui 9 reiterazioni; VIII Legislatura: 274 decreti in cui 71 reiterazioni; IX Legislatura: 302 decreti di cui 106 reiterazioni; X Legislatura: 466 decreti di cui 207 reiterazioni; XI Legislatura : 492 decreti di cui 328 reiterazioni; XII Legislatura : 735 decreti di cui 515 reiterazioni.

⁵⁴ R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il decreto legge tra teoria e prassi*, in www.forumcostituzionale.it, 22 giugno 2009.

⁵⁵ Cfr. A. Predieri., *Il governo colegislatore*, in F. Cazzola- A. Predieri- G. Priulla., *Il decreto – legge tra Governo e Parlamento cit.*

⁵⁶ V. Angolini., *Attività legislativa del governo e giustizia costituzionale*, cit., 250; M. Midri., *La Corte e il ruolo delle cause: riflessi del cattivo funzionamento della “machina delle leggi”*

Gli effetti di contenimento sono arrivati in seguito alla sentenza della Consulta n. 360 del 1996 che può essere considerata una pietra miliare nella storia dell'evoluzione della decretazione d'urgenza in epoca repubblicana. Con un mutamento di giurisprudenza essa ha dichiarato la incostituzionalità della reiterazione⁵⁷.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale il Governo ha abbandonato la prassi della reiterazione dei decreti-legge. Si pensi che nei sei mesi successivi a tale pronuncia sono stati adottati solo 27 decreti-legge, rispetto ai 211 del corrispondente periodo novembre 1995- aprile 1996).

Si assiste così ad un riequilibrio dei poteri dello stato in ossequio alla Costituzione.

a. Segue: casi di abuso. Decreti leggi recanti misure ad efficacia differita.

L'urgenza è uno dei punti nodali, costituzionalmente previsti, che rende ammissibile il decreto legge, ed è proprio in dispregio di questo fondamentale requisito che si pongono quei decreti contenenti misure ad efficacia differita nel tempo.

Un caso emblematico, in termini di quantum di differimento, è da considerarsi il d.l. 39/2009 che nel prevedere interventi urgenti in conseguenza del sisma dell'Aquila, pone l'entrata in vigore di alcune disposizioni dopo sei mesi ed altre dopo circa un anno.

Risulta evidente l'immediata antinomia col disposto dell'art.77 della Costituzione.

in P. Costanzo (a cura di) *L'organizzazione e il funzionamento della Corte Costituzionale*, Atti di convegno tenutosi ad Imperia il 12-13 maggio 1995, Torino, 294.

⁵⁷ Cfr., la notissima sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996.

Come rilevava già Santi Romano: “La necessità deve essere urgente e questa urgenza sarebbe negata dallo stesso Governo col differirne l’esecuzione nel momento stesso in cui lo libera⁵⁸”.

Questa posizione, peraltro, trova una recente conferma positiva nell’art.15, comma 3, della l. n.400/1988 stabilisce che “ *i decreti legge devono contenere misure di immediata applicazione*”.

Tale previsione, letta in combinato disposto con il dettato costituzionale, consente di sostenere in via interpretativa che non può sussistere una situazione d’urgenza se l’efficacia viene differita nel tempo, perdendosi così il requisito principale della sua adozione⁵⁹.

Diversamente Esposito sostiene che “*urgente e necessaria deve essere la emissione del provvedimento, poco importa se il suo contenuto sia di immediata attuazione o non contenga disposizioni oggettivamente necessarie; e che perciò una eventuale dilazione della sua entrata in vigore non prova contro la urgenza (dell’emissione), né invalida di per sé il decreto legge*⁶⁰”.

“Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca”, è un altro esempio di atto normativo dell’esecutivo che reca, all’articolo 3-ter, introdotto al Senato, una misura i cui gli effetti finali sono destinati a prodursi in un momento significativamente differito rispetto all’entrata in vigore della norma, individuato “a partire dal 10 gennaio 2011”.

⁵⁸ Così S. Romano *Sui decreti-legge e lo stato d’assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio-Calabria* “Rivista di diritto pubblico” 1909 ed ora in *Scritti minori* vol.1. Milano 1950 p.309.

⁵⁹ Sul punto si veda S. Labriola, *Il governo della Repubblica. Organi e poteri – Commento alla L. 23 agosto 1988, n.400*, Maggioli, Rimini, 1989, p. 181. A. Celetto, *L’abuso ...*, cit., pp. 436 ss. per cui urgente e necessaria deve essere, secondo la concezione di Esposito, l’emissione del provvedimento, mentre condizione secondaria sembra essere la verifica relativa al contenuto di immediata attuazione o meno. L. DE. Bernardini, *Il problematico vizio di illegittimità dei decreti legge ad efficacia differita*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2002, pp. 264-271.

⁶⁰ Così C. Esposito, *La validità delle leggi* (1934), Milano 1964 pp.139 segg., nota 206.

E ancora, il d.l n. 135/2009 recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee” (Iter parlamentare: S.1784 / C.2897):di alcune norme gli effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato dalla loro entrata in vigore (l'articolo 3-quater fissa la decorrenza del divieto al 10 gennaio 2011; l'articolo 7, comma 2-bis, proroga un termine dal 2011 al 2012; l'articolo 16 fissa una nuova disciplina sanzionatoria che entra in vigore quarantacinque giorni dopo l'entrata in vigore del decreto).

La tendenza è quella di valutare caso per caso se sussistano realmente necessità ed urgenza, valutando le norme in relazione alla piena rispondenza al canone di “immediata applicabilità” previsto dalla legge 400 del 1988, o se si tratti soltanto di abusi governativi⁶¹.

In tale ottica pare eccessiva la posizione di coloro che ritengono “illegittimi” i decreti che dilazionano nel tempo la propria entrata in vigore oltre il limite prefissato dalla Costituzione per la conversione.

La mancanza dei presupposti è però, senz'altro, da affermarsi quando l'efficacia differita consiste nell'attribuzione, mediante decreto legge, del potere di emanare atti normativi successivi.

Così si è espresso il Comitato per la Legislazione in relazione al d.l.102/2003 e in quella occasione ha significativamente generalizzato la portata delle proprie raccomandazioni riferendosi alla legislazione in generale più che concretamente al testo in esame e richiamando l'attenzione sulla necessità di tenere presente il disposto della legge 400 sulla immediata applicabilità e la disposizione dell'art. 77 della Costituzione.

⁶¹ Anche con riguardo alle ordinanze di necessità la giurisprudenza nega la possibilità di ricorrervi per ovviare un pericolo meramente futuro, come ad es. *T.A.R. Campania 11 settembre 1986*, 126, in *Foro It.*, 1987, III, 297, riguarda all'ingiunzione di effettuare lavori di consolidamento di un terrapieno per ovviare ad un pericolo solo prevedibile e non già in atto.

b. Segue: casi di abuso. Decreti-legge che disciplinano uno stesso oggetto.

La mancanza del requisito della straordinarietà caratterizza invece i decreti che il governo adotta periodicamente e sulle stesse materie.

Si pensi al caso dei decreti-legge che annualmente e a cadenze regolari, hanno disposto il fermo temporaneo della pesca⁶² o disciplinato la prevenzione degli incendi⁶³: come si è visto in questi casi manca il requisito di “straordinarietà”; c’è cioè un riprodursi in maniera periodica e a breve distanza temporale⁶⁴.

Risulta lapalissiano che, in tal caso, la prevedibilità di una disciplina che si ripropone a cadenze regolari, è indice del fatto che senz’altro essa debba essere disciplinata per mezzo della fonte ordinaria e non con decreto legge.

c. Segue: casi di abuso. Decreti-legge di proroga.

Numerosi sono i decreti utilizzati per prorogare termini in scadenza previsti da altre disposizioni legislative, come nell’emblematico caso del c.d. decreto “mille proroghe”, catena quadriennale nata con il decreto legge n. 1/1992.

⁶² Disposto per il 1993 con d.l n. 224/1993, reiterato con d.l n. 355/1993 convertito in l. n. 446/1993; per il 1994 con d.l n. 267/1994 reiterato con d.l n. 424/1994 convertito in l.n. 504/1994 convertito in l. n. 504/1994; per 1995, con il d.l n. 281/1995, reiterato con dd.ll.n. 380 e 485/1995 e 16/1996 convertito in l. n. 107/1996 e ancora, per il 1996 con d.l n. 463 e 552/1996.

⁶³ Vedi il d.l n.332/1993 (convertito in l.n. 428/1993) il d.l n. 367/1993 (convertito in l.n. 456/1993); il d.l n. 377/1994 (convertito in l.n. 497/1994) e ancora il d.l n. 275/1995 convertito in l.339/1995.

⁶⁴ V. Angiolini *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, “Rivista di diritto costituzionale”, 1 1996 p.230.

Nel caso eclatante dei decreti mille proroghe, è frequente l'inserimento di proroghe per diverse disposizioni vigenti, aggirando in tal modo anche il divieto di emanare decreti in mancanza di straordinarietà⁶⁵.

La dottrina distingue tra i casi in cui la proroga interviene quando c'è l'urgenza di provvedere e casi in cui l'intervento con legge ordinaria causerebbe danni irreversibili, dalla situazione in cui la necessità di proroga è prevedibile e pertanto non urgente⁶⁶.

Il c.d. decreto "mille proroghe"⁶⁷ è il caso emblematico della proroga in assenza dei requisiti di necessità ed urgenza.

Altri esempi di abuso di questo tipo sono: il decreto-legge n. 147/2003, recante proroga di termini a disposizioni urgenti ordinarie; il decreto-legge n. 411/2001, convertito in legge n. 463/2001; il decreto-legge n.92/2002, che proroga uno specifico termine di differimento della disciplina relativa alle acque di balneazione.

Da notare che la connotazione negativa della proroga è ben nota, pertanto viene spesso omessa la relativa menzione nel titolo del decreto.

d. Segue: casi di abuso. Decreti-legge contenenti disposizioni non attinenti all'oggetto dell'intervento normativo d'urgenza.

Dal disposto dell'art. 77 della Costituzione una parte della dottrina ha provato a ricavare il requisito dell'omogeneità dei decreti-legge.

⁶⁵ Di Ciollo, *Questioni in tema di decreti leggi*, cit., p.230.

⁶⁶ F: Sorrentino, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione*.

⁶⁷ D.l 2 dicembre 1992, n. 1 con il quale il Governo, a partire dal X Legislatura, emana un decreto di proroga le cui proroghe vanno avanti fino al 1996! A. Celotto, *op. Cit.*, p. 447, oltre a D.Cabras, *Un caso estremo di reiterazione prolungata*; vedi anche *Il decreto-legge in materia di differimento di termini*, in *Tendenze recenti nelle procedure di formazione delle leggi (1992-1995)*(Servizio Commissioni della Camera dei Deputati).

Questa, infatti, lascerebbero supporre, nelle intenzione del Costituente, la previsione di un loro contenuto più specifico e omogeneo, rispetto ai progetti di legge e in ogni caso non al punto da ritenere legittimi i decreti cd.*omnibus*⁶⁸. Consideriamo qui però il caso di un decreto legge in cui sia intrusa una disposizione vertente su materie completamente diverse.

In base ai requisiti di necessità e urgenza richiesti dalla suddetta norma costituzionale, non è logicamente immaginabile, se non altro per la frequenza con cui si sarebbe realizzata tale coincidenza, che si verificano le condizioni di necessità e urgenza contemporaneamente sia per la normativa oggetto principale dell'atto sia per la norma intrusa.

Questa mancata attinenza è stigmatizzata anche dal 3 comma dell'art 15 L.400 del 1988, ove si richiede che il contenuto dei decreti-legge sia "specifico omogeneo e corrispondente al titolo"⁶⁹.

E'vietato pertanto il ricorso al decreto pluricomprendivo, destinato a regolare oggetti disparati, che costituisce uno scorrettissimo mezzo per comprimere l'area dell'effettiva discrezionalità del Parlamento, nel deliberare la conversione in legge del provvedimento⁷⁰.

L'omogeneità, quindi, deve essere valutata piuttosto nell'ottica della coerenza del mezzo con i fini perseguiti (far fronte a un caso straordinario di necessità ed urgenza), per cui saranno da ritenere illegittime le disposizioni che vanno al di là della ragione giustificativa del decreto⁷¹.

⁶⁸ Cfr. F. Sorrentino - G. Caporali, voce Legge, in Digesto discipline pubblicistiche, IV ed., IX Torino, Utet, 1994, 120 s. F. Sorrentino, La Corte Costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi,

⁶⁹ S. Labriola., *Il governo della repubblica . Organi e poteri*.,cit. 180 s.

⁷⁰ Così, in sede di primo commento alla l. n. 400 del 1988, S.Labriola.,*Il Governo della repubblica. Organi e poteri*, cit., 180; cfr., anche V.Lippolis, Il procedimento legislativo, in T. Martines- C. De Caro- V. Lippolis- R. Moretti.,*Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, 396.

⁷¹Cfr., pressoché testualmente ., G. Zagrebelsky., *Manuale di diritto costituzionale*, I, cit., 294.

Il decreto legge come previsto dalla legge n. 400 del 1988 deve essere adottato in situazioni di necessità ed emergenza, pur potendo riguardare più oggetti. Necessario è che a questi, nella loro totalità, siano riferibili i presupposti costituzionali per l'intervento governativo. Si pensi ai decreti-legge emanati per fronteggiare una crisi economica, che effettuano una manovra di bilancio operando su svariati capitoli di entrata e di spesa.

5. *La sentenza della Corte costituzionale 1996*

L'art 77 della Cost prevede che "Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria", e al comma 2, dispone: "*Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni*".

Oltre che con la disciplina costituzionale, il decreto legge è stato regolamentato in modo articolato anche da una previsione legislativa, la legge n. 400/1988 .

Il decreto legge era diventato uno strumento per superare le forze di opposizione in Parlamento e il modo più veloce ed efficace per accorciare i tempi di adozione di una legge ordinaria; il Parlamento subordinava, così, la sua competenza legislativa all'agenda di Governo.

Negli anni 80', come è stato sottolineato dalla dottrina, l'indebolimento delle maggioranze governative, il ruolo debole del Parlamento e il suo cattivo

funzionamento hanno portato un'instabilità politica, offrendo il destro al Governo per assumere il compito dicolegislatore⁷² di fianco al Parlamento.

Intanto l'intervento dell'esecutivo si espandeva, mentre quello della Corte Costituzionale su questo tema era "scarso" per l'assunto che la valutazione circa i casi di urgenza e necessità fosse di natura squisitamente politica; tuttavia sia la corte che il parlamento avevano manifestato segni insofferenza verso tale prassi⁷³.

L'esasperazione del fenomeno condusse all'intervento della Corte Costituzionale, preannunciato già con la sentenza n. 29/1995, con la storica sentenza n.360/1996, ritenuta una delle decisioni che ha avuto maggior impatto in termini sia di comunicazione pubblica sia di efficacia pratica⁷⁴

Già negli anni 70' una parte della dottrina ha ritenuto di formulare una serie di interrogativi riguardo l'insindacabilità dei decreti da parte della Corte Costituzionale⁷⁵.

Da più parti si levava la preoccupazione per quella che fu definita una crisi del sistema delle fonti⁷⁶.

Con la sent n. 29/1995 la Corte Costituzionale ha sancito la possibilità di sindacare la mancanza dei presupposti del decreto legge, anche successivamente alla conversione in legge, negando in questo modo quanto affermato dalla

⁷² A. Predieri, *Il governo colegislatore*, in Cazzola, F.-Predieri, A. Priulla, G., *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX). Il

⁷³ Il primo caso di reiterazione di un decreto legge risale IV Legislatura (d.l 29 ottobre 1964, n. 1014, reiterato con d.l 23 dicembre 1964, n. 1351, poi convertito con modificazioni con l. 19 febbraio 1965, n. 28). Del fenomeno di reiterazione si occupò già nel 1974 *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Dir e Socie.* 1974, 506 ss.

⁷⁴ Cfr. Romboli R., *Il controllo dei decreti-legge : il "seguito" delle importanti affermazioni della Corte Costituzionale nel biennio 1995-1996* in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005, 387 ss.

⁷⁵ Cervati A. A., *Interrogativi sulla sindacabilità dell'abuso del decreto-legge* in *Giur. Cost.* 1977, 874 ss.

⁷⁶ Modugno F, Nocilla D, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 411 ss.

dottrina maggioritaria secondo cui la conversione in legge sanava i vizi del decreto medesimo.

Con la sentenza del 96' la Corte annulla una disposizione di un decreto-legge (precisamente l'art.6, comma 4 del decreto legge n.462/1996), recante misure per la "Disciplina delle attività di recupero dei rifiuti" per avere il governo "reiterato, con contenuto immutato ed in assenza di nuovi presupposti di necessità ed urgenza, la disposizione, espressa da precedenti decreti -legge decaduti, attendendo, in questo modo incostituzionale, al fenomeno della reiterazione".

Incostituzionale è senz'altro, l'approvazione di uno nuovo decreto, con lo stesso contenuto di quello già emanato o senza variazioni sostanziali, perché lede la previsione Costituzionale sotto più profili⁷⁷: altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza; proroga il termini previsto costituzionalmente per la conversione; toglie valore ai requisiti "straordinari" di "necessità ed urgenza dal momento che determina il prorogarsi di questa situazione nel tempo con gli stessi motivi che sono presupposti nel primo decreto, e perché attenua la perdita di efficacia del decreto non convertito.

Pertanto la Corte ha stabilito che il Governo non possa reiterare la disciplina di un decreto legge "non convertito" ove il nuovo decreto non risulti fondato su autonomi e pur sempre straordinari requisiti di necessità ed urgenza, motivi che non sono rinvenibili per il semplice fatto del ritardo nell'esame del disegno parlamentare.

Il vizio della reiterazione, afferma la Corte, può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione, abbiano assunti come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo. Qui la Corte fa un

⁷⁷Cfr. Pitruzzella, G., *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., specie 194 ss., anche Angiolini, V., *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. Cost.* 1996, 236 ss.; Ruggeri, A., *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2001, 164 s.

passo indietro rispetto alla sentenza del 95', dichiarando che il vizio della reiterazione inficia il decreto e non anche la legge di conversione.

La vera importanza della sentenza sta nel controllo sull'uso dei decreti-legge da parte del Governo, tuttavia essa non riguardava i decreti già convertiti, essa ha efficacia solo *pro futuro*.

Dopo la sentenza il numero dei decreti-legge emanati scende significativamente, se pensiamo che nel 1995 se ne erano stimati circa 50 al mese.

Nei due mesi successivi alla sentenza del 24 ottobre 1996, accade una sorta di "miracolo"⁷⁸ sul piano istituzionale: un fenomeno quale quello della reiterazione, ormai stabilizzatosi in virtù di una prassi più che decennale, in pratica scompare.

Oltre la sentenza del 1996, il quadro è stato arricchito di ulteriori riflessioni grazie alla sentenza n. 171/2007⁷⁹ con la quale la Corte, per la prima volta annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza.

La Corte afferma che la evidente mancanza "del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza"⁸⁰ debba essere verificata alla stregua sia di *indici intrinseci* che *estrinseci*"; tale disposto è funzionale a giustificare un'indagine non limitata al mero testo della disposizione impugnata né al solo documento normativo in cui essa è contenuta.

La Corte giunge alla dichiarazione di incostituzionalità della norma impugnata dopo aver constatato che né dal titolo⁸¹, né dal preambolo, né dal testo, né dagli

⁷⁸ F. Modugno., *Amo' d'introduzione...*, cit., p. 46.

⁷⁹ P. Carnevale. *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge*. Il caso della sentenza 107/2007, in www.associazionedeicostituzionalisti.it 18 luglio 2008.

⁸⁰ C. Cost sent 171/2007, cit. pto. 6 in diritto. Vale la pena notare che i presupposti della decretazione sono indicati con una espressione unica, ove il centro statico è costituito dalla "straordinarietà del caso"

⁸¹ Il titolo del *decreto-legge n. 80/2004* è il seguente: "Disposizioni urgenti in materia di enti locali".

atti preparatori, si può ricavare la “ragione dell’esistenza della necessità ed urgenza ad intervenire sulla norma”⁸²; e conclude nel senso che i presupposti di necessità e d’urgenza, proprio perchè elastici, sono capaci ed idonei ad adattarsi alle circostanze fattuali del momento, il che sta a indicare, che i presupposti del decreto non possano riferirsi a situazioni future ma viceversa, debbano rispondere alla realtà normativa presente al momento dell’adozione come da prescrizioni della legge 400.

6. Omogeneità dei decreti-legge e legge di conversione.

Con la legge n. 400/1988 si è stabilito, all’articolo 15, comma 3, che il contenuto del decreto legge debba essere “specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”.

Una parte della dottrina ha cercato di valorizzare tale previsione, intesa ad affermare una omogeneità oggettiva e che vieti il ricorso ai decreti “pluricomprendivi”; questi ultimi, destinati a regolare oggetti diversi, sottendono senz’altro il fine, tutt’altro che costituzionalmente corretto, di comprimere la discrezionalità del Parlamento nel deliberare la conversione in legge del provvedimento.⁸³

Secondo tale dottrina, inoltre, il requisito della omogeneità deriverebbe dall’art. 77 della Costituzione, da cui si dedurrebbe logicamente che non si può ritenere la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza di fronte a materie disparate.

⁸²C. Cost. 171/2007 cit., p.to, in diritto.

⁸³ Cfr. S. Labriola, *Il Governo della Repubblica, Commento alla legge* 23 agosto 1988, n. 400, II ed. Maggioli, Rimini, 199, 220 s.

Anche la Corte Costituzionale ha sottolineato l'importanza dell'art.15 comma 3, della legge n. 400/1988 qualificandola come una previsione “indubbiamente giustificata, ma sprovvista di forza costituzionale⁸⁴”.

Successivamente ha sostenuto che quello dell'omogeneità non è, per i decreti-legge, un requisito costituzionalmente imposto (anche se previsto dal comma 3 articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400 recante “Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁸⁵”).

L'omogeneità, quindi, deve essere valutata piuttosto nell'ottica della coerenza del mezzo con i fini perseguiti (far fronte a un caso straordinario di necessità ed urgenza), per cui saranno da ritenersi illegittime le disposizioni che vanno al di là della ragione giustificativa del decreto⁸⁶.

In base alla giurisprudenza della Consulta antecedente⁸⁷ al 2012, la corte ha ritenuto che la presenza di più disposizioni disomogenee è solo un indice della possibile mancanza dei requisiti di necessità e urgenza.

Il requisito dell'omogeneità, del resto, è certo indicatore di buona prassi normativa nel processo legislativo ordinario e, allo stesso modo, lo sarebbe per il decreto-legge e per la legge di conversione.

La Corte ha affermato che l'omogeneità “risulta riferita al contenuto del decreto-legge e non può essere estesa ad una norma introdotta per la prima volta, nella legge di conversione⁸⁸”.

Di recente, però, ha riconosciuto che rispetto al contenuto del decreto, nella legge di conversione compaiono norme talmente eterogenee che non si può non prendere atto della sistematica violazione del precetto⁸⁹ costituzionale.

⁸⁴ Così la sentenza n. 391 del 1995, a commento della quale cfr., G. Guzzetta, *Questioni di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*

⁸⁵ Così la sentenza 196 del 2004, su cui la cfr., tra gli altri, R. Chieppa, *Prospettive per il condono edilizio*, in *Giur. Cost.* 2004, 2008 s. e C. Pinelli, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, ivi 2012 s.

⁸⁶ A. Celotto., *Un rinvio rigoroso ma..... laconico*.

⁸⁷ Sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008.

⁸⁸ *Sentenza n.391 del 1995*.

Con la sentenza n. 22 del 2012 riguardante il decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), recante misure finanziarie urgenti in favore di Regioni ed Enti locali, la Corte muta la sua giurisprudenza. Sebbene la questione sollevata riguardasse alcuni emendamenti aggiunti nel disegno di conversione, la Consulta è intervenuta preliminarmente sulla questione della omogeneità delle disposizioni contenute nei decreti legge sostenendone la illegittimità in caso di disomogeneità, a prescindere da qualsivoglia altra indagine.

In questa occasione la corte si è espressa dichiarando l'omogeneità un requisito implicito nell'art.77 della costituzione ed esplicitato dall'art. 15 della legge 400.

Appare tuttavia preferibile, come sostenuto da autorevole dottrina⁹⁰, ritenere che l'insussistenza dell'omogeneità non sia elevabile a requisito da cui far discendere l'incostituzionalità del decreto. Piuttosto, si osserva che, negata la natura costituzionale della norma dell'art.15 della legge 400/1988, essa non rimane che una disposizione di rango ordinario che invita a considerare la mancanza di omogeneità dei contenuti per ragioni di opportunità politica che coinvolgono la funzione di controllo del controllante (Parlamento) sul controllato (Governo).

I contenuti della precedente sentenza n.171 del 2007 sembrano pertanto più in linea con l'assetto del diritto vigente e, perciò, più appropriati.

Per quanto attiene alla legge di conversione, è pacifico che essa possa cancellare, modificare o aggiungere disposizioni purchè non travalichi i limiti del contenuto originario. Questo in virtù della efficacia di tale legge⁹¹ che, pur

⁸⁹ Così *Corte Cost*, n. 355 del 2010 su cui cfr., *infra*, il par 4.

⁹⁰ Si veda *Cicconetti*.

⁹¹ F.Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Roma, 2009, 196 e ss..

non riducendosi a mero convertitore del decreto, deve considerarsi dotata di una efficacia speciale per il tipo di interrelazione che l'art. 77 della Costituzione istituisce tra decreto legge e relativa legge di conversione.

Conformemente a quanto deciso dalla Corte Costituzionale, la violazione della Costituzione non avviene in base alla mancanza di necessità e urgenza delle norme eterogenee aggiunte ma a causa della violazione della suddetta interrelazione speciale confermata dal procedimento tipico e dalle particolari modalità dell'iter legislativo previsto per la legge di conversione.

I regolamenti parlamentari infatti prevedono l'inammissibilità degli emendamenti eterogenei, utilizzando il parametro della "stretta attinenza" alla materia del decreto-legge (art. 96 bis reg. Camera e art. 97 reg. Senato).

Non solo, detti regolamenti stabiliscono disposizioni particolari sul procedimento di conversione del decreto-legge in modo da pervenire alla sua conclusione entro il termine costituzionale attraverso le limitazioni degli strumenti ostruzionistici dell'opposizione.

A ciò si aggiunge anche il parere del Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e al potere di rinvio alle camere con messaggio motivato.

Così l'ex Presidente della Repubblica Napolitano in un messaggio inviato alle Camere: "Rinnovo pertanto nello stesso spirito di collaborazione istituzionale l'invito contenuto in quella lettera ad attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando – se ritenuto necessario – le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari".

7. Reiterazione di un precedente decreto non convertito

Configura una mancanza dei presupposti costituzionali il caso della reiterazione di un decreto-legge decaduto o non convertito, in un testo identico al precedente decreto della “catena”⁹², ove non si alleghino nuovi ed autonomi presupposti di necessità ed urgenza ma si ripropongono quelli precedenti .

Secondo l’art. 77 Cost. il decreto legge o si converte in legge entro sessanta giorni o perde efficacia retroattivamente. Non può, perciò, essere aggirato il requisito della provvisorietà, prolungandogli effetti oltre il tempo previsto dalla Costituzione.

Precisamente ci riferiamo alla cd. reiterazione “a catena” con sanatoria degli effetti prodotti da precedenti decreti non convertiti e alla reiterazione di decreti-legge di cui sia stata negata la conversione con voto espresso di una delle due Camere.

La prima ipotesi lede il principio della Costituzione in quanto il terzo comma dell’art. 77 riserva esplicitamente alla sola legge la possibilità di disciplinare i rapporti sorti sulla base di un decreto non convertito⁹³ e, non solo, anche perché esclude palesemente la provvisorietà dei decreti-legge prolungando la loro precaria vigenza oltre i sessanta giorni⁹⁴. Si aggira altresì la sanzione costituzionale che prescrive che i decreti che non si convertono perdono efficacia retroattivamente.

La seconda ipotesi, a ben vedere però, non contrasta direttamente con l’art 77 della Costituzione⁹⁵ perché ben potrebbe sopraggiungere una situazione di

⁹² V. Angiolini, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, cit., 230.

⁹³ G. Viesti., *Il decreto-legge*, cit., 182 s.; C. Mortati., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., 712; L. Paladin., “Art. 77”, cit., 63, 92 s. ; V. Lippolis., *La reiterazione dei decreti-legge*, cit., 249.; S. Labriola., *Regolamenti parlamentari e forme di governo*, cit., 698; G. Pitruzzella., *Sui limiti costituzionali della decretazione d’urgenza*, cit., 1427;

⁹⁴ S. M. Cicconetti., *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*. Cit., 491 s.

⁹⁵ A. Pace, *Divulgazione sui decreti-legge non convertiti*, cit., 404, ove ricollega questo “divieto” direttamente all’art 77. Cost.

emergenza che legittimi il Governo a riproporre un decreto-legge anche espressamente respinto⁹⁶.

Le stesse preclusioni sono state ribadite dalla legge l. n. 400 del 1988 nell'art.15, 2 comma che alle lett. c) e d) ha vietato ai decreti-legge espressamente di “rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere” e di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti”.

Malgrado tali previsioni, il decreto-legge è diventato negli anni il mezzo “quasi principale” di fare diritto⁹⁷ e la pratica della reiterazione, specie nelle due forme suddette, ha sconvolto quel fondamentale principio dell'ordinamento che è la certezza del diritto.

A fronte di ciò, la dottrina ha parlato della reiterazione non solo come di una forma di “abuso del potere previsto dall'art 77 Cost”⁹⁸, ma piuttosto come di un “scandalo”⁹⁹ che froda la Costituzione¹⁰⁰.

Di fronte alla situazione che si era creata la Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 360 del 1996¹⁰¹; il giorno prima il Governo aveva provveduto a reiterare 18 decreti-legge ancora vigenti.

⁹⁶ A. Pace., *Divagazione sui decreti-legge non convertiti*, cit., 404. Il caso era già preso in esame e risolto positivamente da C. Esposito. La validità delle leggi, cit., 141, nota 212, che emetteva la possibilità di rinnovare un decreto respinto dal Parlamento, sulla base del rilievo che “la opposizione di un organo legislativo ad un progetto di legge non elimina la necessità della disposizione o l'urgenza della regola questa sussista; né la mancata o rifiutata approvazione ad un determinato atto elimina con l'atto anche la potestà generica ad emetterlo.

⁹⁷ A. Saitta., *Reiterazione dei decreti-legge e poteri del Commissario dello Stato presso la Regione siciliana in due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Regioni*, 1991, 43 ss.

⁹⁸ A. Pizzorusso, *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, cit., 316

⁹⁹ G. Silvestri, *Sulla conversione in legge dei decreti-legge iterati e reiterati*, cit., 161.

¹⁰⁰ Cfr. G.U. Resigno., *Sul principio di legalità*, cit., 271, riprendendo uno spunto di G. Quadri., *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 102.

¹⁰¹ In Foro It., 1996, I, 3269ss., con nota di Romboli, R., *La reiterazione dei decreti-legge decaduti: una dichiarazione di incostituzionalità e la fine della reiterazione dei decreti-legge*: F. Sorrentino., *La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale*, in Corso di pubblicazione in Giur, Cost., 1996, 46, 36 : C. Fusaro., *In attesa delle riforme prossime venture non restano che soluzioni di emergenza*, ivi, 39s.

La sentenza 360 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, 4 comma, del d.l. 6 settembre 1996, n. 462, *diciassettesima* reiterazione di una "catena" di decreti in tema di smaltimento e recupero dei rifiuti (avviatasi con il d.l. 9 novembre 1993, n.443, e quindi rimasta precariamente in vita per quasi tre anni)¹⁰².

La decisione condanna si fonda sull'art.77 della Costituzione e afferma che la reiterazione altera la natura provvisoria del decreto-legge, crea incertezza del diritto e sconvolge i rapporti tra Governo e Parlamento; altera, inoltre, la presenza dei requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza.

La Corte, in linea con i rilievi della dottrina, ha cercato di ritagliare uno spazio di reiterazione legittima¹⁰³. Il giudice costituzionale, cioè, nonostante la consapevolezza del fatto che nell'adottare questa pronuncia e nell'ammettere delle eccezioni la confusione nella pratica sarebbe aumentata, non ha potuto fare a meno di rilevare come in alcuni casi la reiterazione sia ammissibile e ha affermato che "in caso di mancata conversione" il Governo non risulta spogliato del potere di intervenire nella stessa materia con lo strumento della decretazione d'urgenza"¹⁰⁴.

In questa ottica la Corte ammette un nuovo intervento normativo del governo che dovrà essere caratterizzato non da un rapporto di continuità con il decreto non convertito, ma basato su nuovi presupposti straordinari di necessità ed urgenza.

¹⁰² Atti del *VII Congresso iberoamericano de derecho constitucional*, Il controllo della Corte costituzionale italiana sugli abusi del decreto-legge: il caso della "reiterazione", fenomeno tipico degli ordinamenti italiano e brasiliano", 2002.

¹⁰³ Così L. Paladin, Art. 77, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1977, p.62 segg.

¹⁰⁴ *Sent. n. 360 del 1996*, cit., 3277, in linea con la dottrina dominante (cfr. L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 249). G. Silvestri. *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, cit., 440.

8. *La perdita di efficacia “sin dall’inizio dei decreti non convertiti.*

La Costituzione ricollega alla mancata conversione in legge del decreto, entro sessanta giorni dalla pubblicazione, la perdita di efficacia “sin dall’inizio”.¹⁰⁵

Considerando che i decreti-legge hanno immediata efficacia, essi possono produrre situazioni materiali che poi possono essere travolte dalla caduta del decreto. In linea teorica pertanto, tali rapporti giuridici, dopo l’eventuale caduta del decreto, dovrebbero essere disciplinati dalla normativa preesistente.

Alcuni rapporti giuridici sorti sulla base del decreto possono risultare però immodificabili: pensiamo ai rapporti passati in giudicato o al caso in cui il decreto genera effetti irreversibili come nel caso di provvedimenti sulla libertà personale. Autorevole dottrina evidenzia come il decreto perda per le suddette situazioni il carattere della provvisorietà sostituendosi alle camere in violazione dell’art.70 della Costituzione per creare situazioni immodificabili¹⁰⁶.

La dottrina dominante ha prospettato la sussistenza di una vera e propria *incompetenza materiale* per il Governo di adottare decreti che creano le situazioni irreversibili sopradette ed ammettendo quindi solo “ *provvedimenti in cui possono essere eliminati il significato e le conseguenze normative in ipotesi di mancata conversione* ”¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Rammentiamo infatti che l’art. 3 della l. n. 100 del 1926 faceva conseguire alla mancata conversione, in cui si davano due anni di tempo- dopo la mancata conversione sessione degli effetti *ex nunc*.

¹⁰⁶ T. Martines, *Diritto Costituzionale*, XII ed., Giuffrè Editore, 365.

¹⁰⁷ V. Onida., *Impugnativa di decreti-legge e legge di convalida*, in *Regioni*, 1982, 651 ss.; 27 luglio 1982, n. 144, in *Giur. Cost.* 1082, I, 1270s, sent 11 ottobre 1983, I, 1926 ss.) ha dichiarato stabilmente inammissibilità – piuttosto che la cessazione della materia da contendere delle questioni di costituzionalità sollevate sui decreti-legge non convertiti, a voler fermamente ribadire e sottolineare gli effetti radicalmente retroattivi della mancata conversione (così sent. n. 307 del 1983, cit., 1974). L. Carlassare. *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, cit., IV, 298 s.

Dando seguito a questa impostazione il Governo dovrebbe valutare sin dall'inizio se la situazione modificata con decreto, nell'eventualità della mancata conversione, si possa ripristinare; questa elaborazione ha trovato seguito anche nella giurisprudenza costituzionale¹⁰⁸.

Quando le situazioni sorte non sono, invece, irreversibili, con la perdita di efficacia del decreto esse dovrebbero essere soggette, pensiamo ad un qualsiasi negozio giuridico privato sorto in costanza di decreto, ai comuni mezzi di impugnazione per essere modificati o rimossi.

In effetti la perdita di efficacia del decreto crea problemi concreti di certezza giuridica che la norma costituzionale sulla decretazione di urgenza cerca di arginare prevedendo l'eventuale adozione della cosiddetta legge sanatoria: "Lecamere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti"¹⁰⁹.

Interpretabile come un invito al legislatore fatto per non aggravare l'incertezza di situazioni giuridiche già sorte, con la legge sanatoria si realizza una parziale conversione¹¹⁰ del decreto pur non eliminando la responsabilità governativa.

Nella prassi, tuttavia, la sanatoria si realizza con una formula generale che sana indistintamente tutti i rapporti sorti in vigenza di decreto perciò è assai improbabile che si possa verificare una simile responsabilità.

¹⁰⁸ A partire dall'inizio degli anni 80 cfr. Sent. 25 marzo 1982, n. 59, in *Giur. Cost.* 1982, I, 604 ss., commentata da V. Onida. *Impugnativa di decreti – legge e legge di convalida*, in *Regioni*, 1982, 651 ss., 27 luglio 1982, n. 144, in *Giur. Cost.* 1982, I, 1270 ss., e sent. 11 ottobre 1983, n. 307, ivi. 1983, I, 1926 s. G. Zagrebelsky. *Manuale di diritto costituzionale*, I, cit., 184.

¹⁰⁹ Nella *sent. n.84/1996* si legge: "questa Corte ha già affermato, in generale (sentenza n. 243 del 1985) che traverso la tecnica di sanatoria, il terzo comma dell'art 77 della Costituzione abilita il legislatore a dettare una regolamentazione retroattiva dei rapporti", senza porre altri limiti se non quelli rappresentati dalle norme e principi costituzionali.

¹¹⁰ Sorrentino, *op. cit.*, 230.

Capitolo II

Lo sviluppo del decreto- legge. L'esperienza albanese tra storia e diritto.

1. Premessa.

Senza la pretesa di esaurire gli aspetti dello sviluppo della forma di governo dello stato albanese dalla sua nascita fino alla costituzione democratica degli anni 90', tenteremo un'analisi della configurazione costituzionale della decretazione d'urgenza lungo tre principali fasi :

- a. la fase del costituzionalismo liberale: dal Congresso di Vlora del 1912 alla fine della Monarchia zoghista del 1925;
- b. la fase monista: dall'instaurazione del regime comunista alla costituzione del 1976;
- c. la fase democratica: dalla transizione alla Costituzione del 1998.

Per cercare di comprendere pienamente l'evoluzione del diritto costituzionale albanese, risulta necessario ricostruire anche in modo sommario le vicende storico - politiche che hanno caratterizzato il percorso del nuovo stato.

È pacifico che la creazione dello stato albanese sia stata invisa alle grandi potenze per ragioni rintracciabili in interessi e strategie geopolitiche.

A sostegno, poi, delle pretese territoriali da parte degli stati confinanti, si argomentava la mancanza di omogeneità¹¹¹ della popolazione circa gli aspetti religiosi, culturali e sociali.

Argomenti disattesi dalla storia, testimone della esistenza di uno stato sovrano ormai centenario.

Parte I- Lo Stato liberale.

2. *Dal Principato alla dichiarazione d'indipendenza.*

La parola "legge" venne impiegata, per la prima volta, agli inizi del quindicesimo secolo in riferimento al Kanun¹¹². Le esatte origini di questo codice consuetudinario sono tuttora poco chiare e, com'è noto, il suo contenuto è caratterizzato dalla regolamentazione dei rapporti peculiari che qualificavano la chiusa vita sociale della popolazione albanese del medioevo.

Tramandato oralmente fu l'unica fonte del diritto per molti secoli.

Si tratta sostanzialmente di usi che, nel XV secolo, il principe Leke Dukagjini, elevò a rango di legge dopo aver consultato i Consigli degli anziani disseminati nel territorio del suo principato.

Ci vorrà la fine dell'800 e l'opera di frate Shtjefën Gjeçovi¹¹³ per aversi una compilazione scritta del Kanun di Leke Dukagjini, pubblicato solo nel 1913 ed edito dai Padri Francescani.

¹¹¹ Per una disamina della questione si veda Omari L., *Descertaines caractéristiques de l'état albanais de 1912-1913*, pubblicato in "Studia albanica" Nr.2, 1970. pp 8 ss.

¹¹² *Kanuni I LekeDukagjinit.*

¹¹³ Padre kosovaro il cui nome d'origine è Mehil Kostandin

Diviso in 12 libri, 24 capi, 159 articoli e 1263 paragrafi, il Kanun fu applicato su tutto il territorio del principato e fu a lungo considerato simbolo di autogoverno ed espressione di potere democratico.

Il Kanun affidava l'attività legislativa al Consiglio degli Anziani.

Vigente per tutto il periodo ottomano, esso è presente nella vita del paese anche dopo la proclamazione dell'indipendenza nel 1912, e tracce della sua esistenza si riscontrano ancora oggi, soprattutto nel nord del Paese.

Noto per essere basato su altri valori metagiuridici come l'onore, la fiducia, l'ospitalità o la riparazione dei torti con la vendetta di sangue¹¹⁴, anche l'amministrazione della giustizia era fortemente legata a questi valori.

Il Principato d'Albania, la cui vigenza possiamo collocare tra il 1444 e il 1478, alla fine del secolo non resiste più alla forza dell'esercito dell'Impero Ottomano e cade sotto il suo dominio. Dominio che durerà ben cinque secoli.

Da allora, e fino al secolo XX, tutti i tentativi volti alla riconquista dell'indipendenza e alla formazione di uno Stato sovrano non ebbero successo.

Il primo tentativo fu posto in essere dalla *Lega Di Prizeren* (10 giugno 1878).

Mentre la guerra Russo-Turca del 1877-1878 portava ad un ridimensionamento del potere ottomano nei Balcani e ad un accrescimento dell'influenza Russa, le popolazioni albanesi (allora l'Albania era suddivisa in quattro centri amministrativi chiamati Vilayet), covavano il timore che le loro terre potessero, presto, essere preda di nuovi e più forti conquistatori.

Dopo i primi conflitti, Russia e Turchia stipularono un trattato noto come Trattato di Santo Stefano¹¹⁵ in base al quale le amministrazioni dei Vilayet venivano assegnate a Serbia, Montenegro e Bulgaria.

¹¹⁴ E. Cozzi, *La vendetta del sangue nelle montagne dell' "Alta Albania"*, 4 ss.

¹¹⁵ Traktatii Shen Stefanit 3 mars 1878.

Le disposizioni del trattato, concordate in assenza di qualsiasi forma di consultazione dei rappresentanti dei territori interessati, portò la classe dirigente albanese ad organizzare una commissione per avviare la resistenza.

La commissione convocò un convegno generale con rappresentanti di tutte le aree e comunità del paese. Nell'assemblea generale tenutasi a Prizeren (città dalla quale prenderà il nome la lega, "*Liga e Prizerenit*"), venne firmato un *kararname* (dal turco decreto o trattato) di 47 *beys* (articoli); nell' accordo con la Turchia, i delegati, spinti dalla necessità immediata di difendere il territorio, non si focalizzarono però sul problema, pur sentito, dell' unità dello Stato.

L'articolo 1 del suddetto trattato, ribadì l'intenzione di preservare e mantenere l'integrità del territorio dell'Impero Ottomano supportando il Sultano Turco, mantenendo la sharia islamica ed effettuando "la difesa armata dei territori".

Pur non arrivando ad un accordo di unificazione del territorio e di autogoverno, la Lega di Prizeren può essere considerata, dopo la caduta del principato, la prima assemblea composta dai rappresentanti di tutto il territorio Albanese; non solo, da essa prenderà vita il movimento per l'unificazione e l'indipendenza. Molti dei delegati alla Lega di Prizren infatti saranno iniziatori delle richieste di indipendenza proclamata il 28 di Novembre 1912.

I movimenti nazionalisti e l'indebolimento dell'Impero Ottomano diventarono, agli inizi del 900, condizioni favorevoli per la proclamazione dell'indipendenza e l'avvio della costruzione dello Stato.

Prima di questa data, i territori dove si estenderà la giurisdizione dello Stato Albanese, erano solo una nozione geografica sotto la dominazione dell'Impero Ottomano.

3. Dal Congresso Nazionale di Valona del 1912 allo Statuto Organico dell'Albania 1914.

Il biennio 1912-1914 fu caratterizzato dall'intenso lavoro che i padri dell'indipendenza albanese portarono avanti per gettare le fondamenta di uno stato indipendente e sovrano.

Partiva da queste premesse il Congresso Nazionale di Valona che subiva pressioni, da un lato dalle grandi potenze cui era invisa la creazione di uno Stato Albanese, e dall'altro lato dai conflitti interni tra le formazioni politiche che rendevano più arduo lo svolgimento normale dei lavori dell'assemblea.

Un cambio di rotta non certo facile da compiersi, se si considera che la precedente dominazione aveva indotto non soltanto una notevole arretratezza economica, ma aveva anche radicato modelli politico-sociali che ostacolavano la modernizzazione del paese e l'adesione ai nuovi principi democratici che l'Europa occidentale sperimentava già da tempo.

La riunione del Congresso Nazionale di Valona e gli atti di natura costituzionale approvati presentano non soltanto la genesi dello stato indipendente ma anche l'inizio dello sviluppo del costituzionalismo moderato parlamentare.

I primi atti del Congresso Nazionale (Kuvendi Kombetar) furono¹¹⁶:

- 1) la dichiarazione d'indipendenza;
- 2) la formazione del Governo (Qeveria);
- 3) la formazione del Consiglio dei Vecchi (Pleqesia).

Questi provvedimenti sono considerati tra i più importanti della storia costituzionale albanese, perché, in base ad essi, le grandi potenze (Germania, Russia, Gran Bretagna, Italia, Francia, Austria-Ungheria), nella conferenza degli ambasciatori del 29 Luglio 1913 a Londra, hanno riconosciuto, *de facto e*

¹¹⁶ Vedi "Perlindja e Shqinies", I, (1913) Nr.5. Nella prima riunione (28.11.1912) del Congresso Nazionale si è deciso che Ismail Qemali doveva essere incaricato per la formazione del primo Governo; nella seconda riunione si decise che il Governo doveva essere composto da: Ministero degli Esteri, Ministero dell'Interno e della Difesa, Ministero delle Finanze, Ministero della Giustizia, della Formazione e degli Affari Internazionali.

de jure, l'Albania come stato sovrano e indipendente. Solo più tardi, ci sarà il riconoscimento da parte degli stati confinanti.

Con la dichiarazione del primo Stato Albanese si è scelto di adeguare l'ordinamento al principio della divisione dei poteri, di determinare gli organi dello stato, le loro competenze e le relative interrelazioni .

Gli organi costituzionali dello Stato erano sostanzialmente tre: il Congresso Nazionale, il Governo ed il Consiglio dei Vecchi.

Il Congresso Nazionale era l'organo più alto e veniva considerato espressione della sovranità del popolo. Questo organo, composto da 18 delegati, non era rappresentativo nel senso democratico odierno poiché per la gran parte, si trattava di grandi proprietari di terre provenienti dai diversi distretti che seguivano la precedente divisione amministrativa ottomana.

Il Congresso Nazionale si formò e lavorò in condizioni piuttosto sfavorevoli: il territorio era molto piccolo e le pretese dei paesi confinanti premevano, la prima guerra mondiale era alle porte e i conflitti interni tra i proprietari terrieri si facevano aspri.

Questo organo, dopo aver formato il primo governo¹¹⁷ e il Consiglio dei Vecchi, diede fine alla sua attività il 07.12.1912.

Nel periodo breve in cui il Congresso Nazionale ha esercitato la sua attività, è stato l'organo più alto dello Stato Albanese. Come organo di rappresentanza nazionale ad esso spettava anche il potere di controllo nei confronti del Governo.

¹¹⁷Nella lista presentata dal primo ministro mancava la rappresentanza cattolica la quale ha creato dei malumori tra i delegati delle zone cattoliche e ha obbligato il primo ministro di ritirare la lista della formazione del governo e ripresentare un'altra. Trovandosi in queste condizioni, il Primo ministro, propose che il governo venisse scelto dal Congresso stesso. Nella seduta del 03.12.1912 il Congresso Nazionale formò il governo, e conferì ad Ismail Qemali la carica di Primo Ministro. Sul punto si veda, "*Perlindja e Shqinies*" Vol.II (1914), Nr, 6-10. F.

Al primo Governo, scelto dal Congresso Nazionale, furono attribuite, oltre che competenze amministrative, anche competenze legislative in via primaria. Il governo presieduto da Ismail Qemali adottò le prime leggi dello Stato.

Il Consiglio dei Vecchi era eletto dal Congresso Nazionale. Si trattava di un organo consultivo in seno al Governo che poteva essere sciolto in qualsiasi momento dallo stesso Congresso¹¹⁸.

Il vero titolare della sovranità fu il Congresso Nazionale (Kuvendi Kombetar) che però cessò di funzionare al termine delle emergenze connesse allo stato di occupazione.

Nell'impossibilità di essere riunita l'assemblea delegò al Governo il potere di emanare le leggi, fino alla soluzione definitiva del problema dell'organizzazione dello stato. Di fatto esso fu l'unica istanza rappresentativa in un periodo di circa dodici mesi, e nonostante che la sua sovranità fosse menomata all'interno dalle pretese latifondiste dei signori locali, esso riuscì ad emanare una serie di leggi importanti anche in campo amministrativo e giudiziario¹¹⁹.

Si legge dagli atti delle sue riunioni a Vlora *“a conoscenza del fatto che l'applicazione delle vecchie norme del periodo ottomano comporta più svantaggi che vantaggi, risulta di primaria importanza la loro sostituzione e*

¹¹⁸ Nella seduta del 07.12.1912, davanti al Consiglio Nazionale, vengono sollevate le questioni intorno alla qualità degli membri del Consiglio degli Anziani. Si poneva la questione se essi sarebbero stati deputati, consiglieri o senatori e conseguentemente quali sarebbero state le loro competenze; in quanto organo collegiale esso avrebbe avuto il ruolo del Senato o del Consiglio dello Stato? Avrebbe potuto questo organo pretendere le dimissioni del Governo laddove quest'ultimo non si adeguasse ai loro pareri? Ismail Qemali si dichiara in quella occasione contrario ad attribuire la qualità di senatori ai membri del Consiglio dei vecchi e dichiara che dalle discussioni emergeva una sfiducia al Governo. Egli pone la fiducia e ottenuta dichiara la necessità di una regolamentazione del Consiglio degli anziani sottolineando che esso non ha il potere di chiedere le dimissioni del governo. Si veda *“Perlindja e Shqipërisë”* V.II 1914, Nr.10,11, pp.4-5.

¹¹⁹ Si veda Nova K., *“Zhvillimi i organizimit gjyqësor në Shqipëri”*, Tirana, 1982, 61 ss. Traduzione italiana *“L'evoluzione della organizzazione giudiziaria in Albania”*.

l'adozione di un corpo di leggi come quelli attuati negli stati civili per via di una commissione composto di persone che abbiano esperienza giuridica”.

Ciò testimonia l'ambizione dei padri dell'indipendenza di instaurare il modello legalista occidentale.

Lo Stato albanese doveva però fare i conti con una lunga e duratura tradizione giuridica rappresentata dai remoti Kanun applicati in quasi tutto il paese. Per molti il formalismo tipico del modello europeo fu accolto come un corpo estraneo rispetto la cultura giuridica albanese.

Intanto le burrascose vicende balcaniche sollevavano l'attenzione internazionale sulle vicende albanesi.

Dopo la seconda guerra dei Balcani, a Londra fu convocata la Conferenza degli Ambasciatori in seno alla quale l'Albania fu dichiarata Stato indipendente e neutrale, ma sotto la tutela delle sei grandi potenze che ne avevano riconosciuto la nascita; quest'ultime designarono Guglielmo di Wied¹²⁰, principe protestante tedesco, a capo dello stato albanese.

In tali condizioni il governo di Ismail Qemali diede le dimissioni e lo stato si vide nuovamente diretto da una istanza estera.

In base alle decisioni prese nella Conferenza degli Ambasciatori a Londra, viene costituita una commissione internazionale di controllo, di cui faceva parte anche un delegato del Governo Albanese, con il compito di redigere un modello di organizzazione dello stato.

Il modello proposto dalla commissione internazionale seguirà il modello delle carte statutarie dell'europa occidentale e prenderà il nome di *Statuto Organico dello Stato Albanese*¹²¹.

¹²⁰ PrincVilhelm Vidi in lingua locale.

¹²¹ Statuti Organik i Shqiperis. Lo Statuto organico dell'Albania comprende 15 capitoli e si divide nei seguenti questi capi:

Capitolo I- l'Albania e i suoi territori (art. 1-6); Cap.2 – Sovranità (art. 7-21); Cap III- Popolazione (art. 22-39); Cap IV-Legislazione (art. 40-71); Cap V- Gli organi del governo (art. 72-94); Cap.VI- Amministrazione locale (art.95-140); Cap. VII- le Finanze (art.141-143);

Lo Statuto Organico, datato 1914, all'articolo 1 sancisce la forma di governo definendo l'Albania un principato costituzionale¹²² sotto il protettorato delle sei grandi potenze. La carta uscita dai lavori della conferenza londinese è stata la prima legge fondamentale dell'Albania.

Lo Statuto disciplinava il potere normativo agli artt. 67 e 68. Esso affidava la funzione legislativa all'Assemblea Nazionale nelle materie indicate all'art. 67 sottoponendo, però, tutti gli atti alla sanzione del principe.

Una prima lettura ci consente di dire che il potere legislativo si divide tra Assemblea Nazionale e il Principe; in effetti, l'ultimo comma dell'art. 67 limita fortemente l'affermazione del primo comma prevedendo la sanzione del principe ripetuta a tutti gli atti normativi dell'Assemblea.

Questo modello di organizzazione dello stato scelto dalle grandi potenze, pur apparentemente in ossequio al principio della divisione dei poteri in senso costituzional-moderato, realizza un modello accentrato in cui le prerogative del principe sono molto estese e prive di un reale bilanciamento con gli altri poteri. Al Principe spettava il potere dinominare ben 10 delegati dell'Assemblea Nazionale (art.47 S.O.), di nominare i ministri (art.76 S.O.) e di convocare e sciogliere il parlamento (Art. 16 S. O.). *“La giustizia si rende nel suo nome”* recita testualmente l'art.17 riecheggiando una formula tipica delle monarchie costituzionali del XIX secolo.

Cap.VIII- Affari pubblici (art.144-148); Cap.IX- Forze armate (art.149-158); Cap.X- Giustizia pubblica (art.159-169); Cap. XI-Religione (art.170-177); Cap. XII-Formazione pubblica (art.178-182); Cap. XIII- Proprietà fondiaria (artt.183-194); Cap. XIV-Commercio (artt. 195-208); Cap. XV-le Poste (artt.209-210), Cap.XVI- Relazioni con l'estero (artt.211-212); Cap. XVII-Tribunali Amministrativi (artt.213-16). Lo Statuto è stato redatto a Vlora il 10 aprile 1914.

¹²² *Statuti Orkanik, neni I*“Shqipëria formohet si një principatë kushtetuese, sovraane dhe e trashëgueshme nën garancinë e të gjashtë Fuqive të Mëdha”. *Traduzione italiana Statuto Organico articolo 1*: "L'Albania è un principato costituzionale, sovrano ed ereditario sotto la protezione delle sei Grandi Potenze".

Lo Statuto Organico prevedeva un'Assemblea la cui rappresentatività era molto limitata sia per il modo di formazione¹²³ sia per il controllo che il Principe riusciva ad esercitare grazie alle prerogative che lo statuto gli attribuiva.

Il principe poteva sciogliere l'Assemblea prima della sua scadenza naturale; convocare o chiudere le sessioni senza consultare altri organi; poteva approvare o bloccare con veto gli atti normativi deliberati dall'Assemblea ed esercitava parallelamente piene competenze normative per mezzo dei decreti¹²⁴.

Lo Statuto limita le competenze dell'assemblea alle materie di cui all'art. 67 e precisamente, quelle in materia costituzionale e tributaria, quelle riguardanti il bilancio, la ratifica di trattati di commercio e le divisioni amministrative e le concessioni per lo sfruttamento delle risorse naturali; per le materie residuali la competenza spettava al principe su iniziativa del governo.

Vediamo qui una vera funzione legislativa primaria nelle mani del re che emana decreti con forza di legge in base all'art. 68 dello Statuto Organico.

Il raggio dell'azione politica dell'assemblea era, ancora una volta, in base dello statuto, sotto il controllo del principe. Non esisteva infatti un rapporto di fiducia tra Governo e Assemblea perché i ministri, nominati dal Principe, erano responsabili unicamente verso quest'ultimo.

Possiamo ritenere che lo Statuto Organico sanzionasse alcuni dei principi classici del carattere liberal-democratico di una Costituzione ma i poteri

¹²³Art. 41 Statuti Organik "Asambleja Kombëtare përbëhet nga: 1) anëtarë në bazë ligji; 2) anëtarë të zgjedhur nga popullsia; 3) anëtarë të caktuar nga princet", in tale articolo si prevede che una parte dei membri siano nominati in base alla legge, una parte eletta dal popolo e un'altra parte ancora scelta dal principe.

¹²⁴Art. 68 Statuti Organik: " Për të gjitha fushat e tjera princet, me propozimin e qeverisë, nxjerr dekrete që kanë forcën e ligjit. Ai mund të konsultojë Asamblenë Kombëtare kurdoherë që e quan të nevojshme". Traduzione art. 68 dello Statuto Organico : " Per tutte le altre materie il principe, su proposta del governo, emana decreti con forza di legge. Egli può consultare l'assemblea nazionale ogni volta che lo ritiene necessario".

attribuiti al principe, pur esistendo una embrionale forma di divisione dei poteri, impedivano senz'altro qualsiasi possibilità di parlamentarizzazione del sistema.

Sulla base di questi brevi cenni sullo sviluppo costituzionale del primo stato albanese focalizziamo l'attenzione sulla esistenza del potere di emanare decreti aventi forza di legge concentrato nelle mani del principe e che costituiva una forma di legislazione primaria.

La competenza ad emanare decreti con forza di legge era completamente nelle mani del principe in quanto, in un sistema dove non era prevista la fiducia del governo da parte dell'organo assembleare, l'istituto della controfirma dei ministri o del primo ministro ha valore puramente formale.

Da quanto sopra esposto risulta come l'Assemblea fosse in realtà spogliata dal vero potere legislativo riducendosi a mero luogo di redazione dei testi.

L'impianto organizzativo statutario non tardò a creare dei malumori e i noti fatti storici contingenti portarono presto ad una disapplicazione dello Statuto in buona parte del territorio e all'allontanamento del Principe.

Il suo regno durò solo sette mesi, dal marzo 1914 fino al settembre 1914. Nonostante il tentativo dello statuto di dare un assetto organizzativo solido al neonato stato albanese, esso lo condusse lontano dalle sue ambizioni di indipendenza.

4. *Dal Congresso di Lushnje(1920) alla vittoria controrivoluzionista (1914).*

L'allontanamento del principe Vilhelm Vied, la fine della prima guerra mondiale e i tentativi, peraltro di dubbio interesse nazionale, fatti dal governo uscito dal Congresso di Durres per rafforzare lo stato albanese, furono superati da una nuova ondata di iniziative che videro i rappresentanti di tutte le regioni

dell'Albania¹²⁵, nel solco del primo Congresso di Vlora, a Lushnje, per il Congresso del 1920.

I lavori di questo congresso si concentrarono sul rafforzamento della sovranità interna ed esterna dello stato e sulla regolamentazione dell'organigramma dell'apparato statale, fino ad allora quasi inesistente.

La maggioranza dei delegati, ispirati dai principi democratici e costituzionali che si erano affermati nell'europa occidentale ed influenzati in larga misura dal modello italiano per ragioni storiche, avevano come principale obiettivo la realizzazione di un autogoverno realmente emancipato da qualsivoglia protettorato straniero.

Il Congresso di Lushnje, come emerge dai suoi lavori, ha espresso la volontà di realizzare uno stato costituzional-liberale di ispirazione laica e pluralista¹²⁶ nel rispetto del principio cardine dell'uguaglianza di fronte alla legge.

Si giunse così alla redazione di un documento intitolato "Bazat e Kanunores se Keshillit te Larte"¹²⁷, che confluirà successivamente nello Statuto di Lushnje.

Tale atto composto da soli sei punti¹²⁸ costituisce una micro-costituzione dello stato in cui, a differenza che nei lavori del Congresso di Vlora, i cui delegati

¹²⁵ Per il Congresso di Lushnje vedi: Gramoz Hysi: "Organizimi i shtetit shqiptar dhe lufta politike e tij", Tirane, 1988, pp.10-49, "Historia e Shqiperise, cit.pp.209-213, Luan Omari "Sistemi Parlamentar", Tirane, 1994, pp.139-189.

¹²⁶ G. Cimbalo, *Pluralizmi i besimit dhe komunitetet fetare në Shqipëri*, Naimi, Tiranë, 2013; G. Cimbalo, *Pluralismo Confessionale e Comunità Religiose in Albania*, BUP, 2012, passim.

¹²⁷ Trad. it. "Basi del Regolamento dell'Alto Consiglio".

¹²⁸ Bazat e kanunores se Keshilles se Nalte.

I . Keshilla e Nalte detyrohet te pelqeje cdo projekt qe do ti paraqitet prej kabinetet, i veretuem nga ana e Senatit

II . Ka te drejte ne kohen e krizes ministore te zgjedhe nje kryeminister per formimin e kabinetit te ri, i cili hyne ne fupi, kur te pelqehet prej Senatit.

III . Te zgjedhunit e kryetarit te kabinetit, ne qofte se refuzoet prej Senatit tre here rrjesh, Keshilla e Nalte detyrohet te mbeshtjelle Mbledhjen e Kombit.

IV . Keshilla e Nalte nuk ka te drejte me shpernda Senatin dhe ne qofte se dalin midis tyne kundershtime, Mbledhja Kombetare e pergjithshme rrezon Keshillen e Nalte ose Shperndan Senatin.

V . Ne qofte se njeni nga gjymetyret e Keshilles se Nalte jep doreheqjen, tre te tjerat vijojne ne detyre, ne dhancin doreheqjen dy, Senati zgjedhe dy te tjere.

non si espressero direttamente sulla forma di governo, si delineano le le basi per una possibile evoluzione della forma di governo nel senso di una repubblica parlamentare.

Il documento suddetto si presenta, da un'analisi delle sue seppur scarse disposizioni, come legge fondamentale dello stato, fonte sulla produzione di tutte le leggi ed espressione della volontà del popolo e della nazione.

Il Congresso di Lushnje ha posto le fondamenta del parlamentarismo albanese e sancito l'apertura verso una realizzazione del principio della divisione dei poteri sul modello occidentale; sono un suo prodotto il Senato (Kuvendi Parlamentar, chiamato anche Këshilli Kombëtar cioè Consiglio Nazionale), il Governo (Kabineti), e l'Alto Consiglio (Këshilli iLartë/i Naltë).

Tali organi avevano il compito di garantire il funzionamento temporaneo e transitorio dello stato fino a quando non sarebbe stata possibile la convocazione di un'assemblea costituente.

Il Senato o Consiglio Nazionale era l'organo di rappresentanza del popolo, formato da 37 consiglieri in una proporzione di uno ogni ventimila abitanti. Ad esso spettava il potere di nomina dei membri dell'Alto Consiglio e dei membri del Governo, l'esercizio del controllo politico su quest'ultimo e la piena potestà legislativa.

L'Alto Consiglio è l'organo collegiale al vertice dello stato ed è composto da quattro membri; esso è da considerarsi l'organo, non monocratico, a capo dello stato, per tutto il tempo, tra l'altro non definito, di vacanza della carica regia.

Ai sensi dell'art. 6 dello Statuto, l'investitura di un nuovo re avrebbe sciolto ipso facto tale organo.

Può essere pertanto considerato un organo di reggenza del potere monarchico. Tuttavia non vi era coincidenza tra i poteri di questo organo e le prerogative regie.

VI . Me te ardhmen e bretit ne fronin e nalte mbretnor, Keshilla e Nalte njihet vetiu e rrezume.

Quest'organo nonostante la sua breve vigenza ha dato prova di voler procedere al rafforzamento delle nuove istituzioni e, approvando i regolamenti sul suo funzionamento, anche dei principi guida stabiliti dal Congresso.

Attorno alle sue funzioni ruotava il primo atto costituzionale non a caso chiamato Basi del Regolamento dell'Alto Consiglio.

I suoi membri venivano eletti dal Senato per tre anni con maggioranza assoluta e le sue erano funzioni essenzialmente esecutive; promulgava altresì le leggi del parlamento senza poter porre alcun veto.

L'art. I prescriveva un vero e proprio obbligo in tal senso.

La scelta dei quattro membri che lo componevano rispecchiava la presenza nel paese di quattro principali fedi religiose.

Il Governo. Tale organo nato in circostanze di urgenza per sopperire alla mancanza dell'esecutivo sorto dal Congresso di Durres, si è presentato immediatamente nella sua relazione di fiducia con il senato. A quest'ultimo organo spettava il controllo politico su di esso nel solco del più moderato parlamentarismo.

Le contingenze storiche dell'Albania di quegli anni portarono il congresso a prevedere un meccanismo per evitare che un contrasto tra l'alto consiglio e il senato sulla scelta del governo potessero mettere fuori gioco il governo, organo fondamentale, specie in quegli anni per la conduzione dell'attività diplomatica.

Si stabilì che, laddove il Senato rifiutasse la fiducia ai governi neo eletti per tre volte consecutive, allora questo conflitto si sarebbe risolto con il coinvolgimento dell'Assemblea Generale Nazionale; quest'ultima se valutava positivamente le decisioni del Senato, scioglieva l'Alto Consiglio, viceversa scioglieva il Senato.

Il Congresso di Lushnje ha dato una certa stabilità all'apparato statale e nello stesso anno, ha visto realizzarsi il riconoscimento della sua sovranità con l'ammissione dell'Albania nella Società delle Nazioni.

Come parte di una organizzazione internazionale l'Albania avverte la necessità di consolidare il proprio apparato statale e decide di farlo in maniera rappresentativa, andando alle urne nel 1921.

Le prime elezioni parlamentari in Albania si sono tenute secondo le regole stabilite dal Congresso.

Godevano del diritto di voto tutti i cittadini che avessero compiuto vent'anni e risiedessero da almeno sei mesi nella circoscrizione in cui votavano.

Il diritto di elettorato passivo veniva riconosciuto a tutti i cittadini che avessero compiuto i trent'anni; esclusi dal diritto al voto invece erano i cittadini che facevano parte delle forze armate.

Lo svolgimento dei lavori parlamentari vide presto la formazione di due fazioni opposte, una conservatrice, composta perlopiù da proprietari terrieri, e la fazione popolar-progressista composta per la gran parte dalla borghesia liberale. Pur uscendo rafforzato dalle urne il partito progressista perde presto terreno di fronte alla forza dei conservatori che godevano di un maggior numero di rappresentanti in Senato e maggiori capacità economiche.

Guidato da Ahmed Zagolli¹²⁹ che poi diventò Re d'Albania, il partito conservatore, per consolidare la sua posizione e difendere gli interessi del suo movimento, sferrò una dura lotta contro la fazione popolar-progressista.

Lo scontro si inasprì fino a culminare in una profonda crisi istituzionale che vide il rifiuto del governo di partecipare ai lavori parlamentari per tutta l'estate del 1922.

Nel settembre successivo, di fronte ad un Parlamento che aveva perso il suo potere di controllo, il governo presenta dinnanzi al Senato un progetto di Statuto che sarebbe rimasto in vigore fino a quando un'Assemblea Costituente non avesse posto in via definitiva i principi fondamentali dell'ordinamento statale.

¹²⁹ Dh. Dhima, "E Drejta Kushtetuese E Republikes Popullore te Shqiperis", Tirane, 1963, 48.

Il progetto di Statuto fu approvato e successivamente denominato Statuto Allargato di Lushnje¹³⁰.

Nel 1922 il Senato adotta un altro atto normativo che è più complesso e dettagliato, diciamo una più ambiziosa Costituzione moderna, nota con la dicitura “Statuto dello Stato Albanese”.

Quest’ultimo riaffermava in modo esplicito la forma monarchica del governo sancendo “Lo Stato Albanese è retto da un Monarchia Costituzionale¹³¹”.

Lo Statuto accoglie il principio della divisione dei poteri in potere legislativo, esecutivo e giudiziario; ciascun potere avrebbe esercitato le proprie competenze così come disciplinate nello Statuto.

Il contenuto normativo testimonia l’influenza delle Costituzioni monarchiche europee, come quella belga (1831) e Italiana (1848), redatte sulla scia della Costituzione francese della IV Repubblica.

Nonostante tali influenze lo Statuto presentava dei tratti che lo rendevano originale.

Lo Statuto Allargato di Lushnje, ridefinisce il ruolo di *Parlamento, Alto Consiglio e Gabinetto dei Ministri*.

Il parlamento come massima rappresentanza dello Stato esercita il potere legislativo in via esclusiva. La legge finanziaria era materia di sua esclusiva competenza.

L’*Alto Consiglio*, in qualità di capo di stato, prestava giuramento davanti al parlamento e i suoi membri non potevano essere scaricati dal consiglio stesso, tranne nei casi di alto tradimento; all’Alto Consiglio spettava il comando delle forze armate. Esso emanava decreti e regolamenti esecutivi delle leggi, stipulava accordi internazionali, nominava il primo ministro e poi i ministri

¹³⁰ Zgjerimi i Statuti te Lushnjes.

¹³¹ “Statuti i Shtetit Shqiptar”, Tirane, 1922.

secondo la lista presentato dallo stesso primo ministro; convocava altresí il parlamento in seduta straordinaria.

Al *Gabinetto dei Ministri* fu riconosciuto il potere esecutivo. Esso era responsabile di fronte Parlamento.

Oltre alle novità organizzative dello stato, lo Statuto Allargato di Lushnje, porta una novità: per la prima volta nella storia costituzionale albanese vengono sanciti i diritti dei cittadini e viene regolata l'attività dei magistrati.

Nonostante l'importanza storica dello Statuto di Lushnje e del suo allargamento, si è trattato di uno statuto provvisorio che lasciava irrisolti molti problemi della società albanese del tempo.

Intanto la necessità di definire la forma di governo e di limitare il potere dell'esecutivo, spinse il Parlamento ad approvare la legge per le elezioni dei delegati all'assemblea costituente.

L'allargamento del suffragio vide l'estensione del diritto di voto a tutti i cittadini maschi maggiorenni, escludendo ancora le donne e gli appartenenti alle forze armate e coloro che vivevano di elemosine, che non avevano pertanto alcun reddito. Il diritto di elettorato passivo spettava a tutti coloro che avevano compiuto i 25 anni e sapessero leggere e scrivere.

Intanto il governo conservatore difendeva strenuamente gli interessi dei proprietari terrieri conducendo un duro attacco contro le garanzie parlamentari difese dai liberal- democratici.

Il risultato elettorale non vide vincitori, ma i liberali, con l'appoggio dell'area popolare, riuscirono a formare il governo.

Nel giugno del 1924 si forma il governo sotto la guida di Fan Noli. Con la perdita del potere, la maggior parte degli esponenti del governo precedente, guidati dall'ex primo ministro Ahmet Zogu, furono esiliati.

Sebbene il programma del governo Noli fosse progressista per l'epoca, la sua applicazione concreta fu difficile. Le prime difficoltà si presentarono con il

tentativo di realizzare la riforma agraria fortemente osteggiata dal partito conservatore.

Intanto gli stati confinanti fronteggiavano i movimenti rivoluzionari/socialisti interni e consideravano pericolosi i provvedimenti del governo liberal-democratico albanese al punto da non riconoscerne il governo.

Nel dicembre del 1924 cade il governo Noli, destituito con la forza dal movimento guidato da Ahmet Zogu.

Questa data segna anche la fine del secondo periodo dello sviluppo costituzionale dello stato Albanese ed, in particolare, la fine del parlamentarismo e delle libertà democratiche.

Pur riconoscendo l'ampia portata storico-culturale dello statuto ai fini dell'organizzazione dello stato, per quanto interessa il presente lavoro, vogliamo evidenziare in particolare il suo ruolo fondamentale nella costituzionalizzazione dei principi cardine dello stato di diritto in Albania.

Sin dall'inizio i lavori preparatori si orientarono nel senso di mantenere la monarchia costituzionale nel rispetto della separazione dei poteri.

In tal senso si pronuncia infatti l'articolo uno dello statuto *“Lo stato albanese è retto da un governo monarchico costituzionale. Il posto del Re lo occupa provvisoriamente l'Alto Consiglio con diritti e doveri tassativamente stabiliti nello statuto”*¹³².

Per quanto riguarda il potere legislativo, nei lavori preparativi dell'assemblea si discusse circa la spartizione delle competenze normative tra esecutivo e parlamento.

Nel progetto di Statuto le competenze normative sono disciplinate agli artt. 2 e 51; il primo stabilisce che il potere legislativo è esercitato dal Parlamento (Pleqesia) e dall'Alto Consiglio; il secondo dispone che in casi di bisogno e

¹³² *Articolo 1 dello Statuto dello Stato albanese del 1922* “Shteti shqiptar qeveriset prej nji qeverije monarhike kushtetore. Vendin e Mbretit e zen përkohsisht Këshilli i Naltë me të drejtat e detyrat e caktueme taksativisht në këtë Shtatut”.

urgenza evidente e, nei periodi di vacanza del parlamento, l'Alto Consiglio, sotto la responsabilità civile e penale del governo, emana ed esegue i decreti legge; ha altresì l'obbligo di presentarli in Parlamento nella prima convocazione utile, entro dieci giorni dall'apertura, altrimenti decadono¹³³.

Queste previsioni furono duramente attaccate dai sostenitori del principio di divisione dei poteri.

Bisogna mettere in evidenza che la maggioranza dei delegati erano di semplice estrazione e senza conoscenze tecnico-legislative. Ciò per la sola ragione che l'Albania era stata per secoli un territorio dominato che non aveva avuto la possibilità di sviluppare le sue istituzioni. Si comprende facilmente anche dalla qualità delle leggi approvate le quali denotano una notevole mancanza di chiarezza.

L'art. 2¹³⁴, ad esempio, riconosceva il potere legislativo sia al parlamento che al governo senza disciplinare alcuna distinzione e senza prevedere i conflitti che potevano innescarsi più tardi in relazione alle competenze.

Dopo numerosi dibattiti si decise di attribuire il potere legislativo esclusivamente al parlamento come recita la versione definitiva dell'art. 2 per il quale *il potere legislativo viene esercitato dal Parlamento*.

Questa scelta si rafforza con la modifica dell'art. 51 e dello spazio riservato alla decretazione con forza di legge; il suo contenuto confluirà nell'art.65 del testo definitivo¹³⁵.

¹³³ *Articolo 51 del Progetto di Statuto del 1922* "Në rast ënevoje e ngustije të dukshme dhe në kohën e pushimit të Pleqsis, Këshilli i Naltë, nën përgjigjsin e kabinetit politike civile a penale, ban dekrete-ligjë dhe i ven në zbatim; po detyrohet t'ia paraqesë Pleqsis në sesjonin e afërm, brenda në dhjetë ditë pas hapjes, për pëlqim, pse ndryshe, pushojnë vetiu së pasuni fuqi".

¹³⁴ *Articolo 2 del Progetto di Statuto del 1922* "Pushteti legjislativ ushtrohet prej Pleqsis e Këshillit të Naltë".

¹³⁵ *Art. 65 Statuto dello Stato Albanese 1922*: " Në kohë kryengritje, lufte te brendshme ase të jashtme, mobilizimi te pergjithshëm, ose kalamiteti publik, Këshilli i Naltë, nën përgjegjesinë e Kabinetit, shpallë shtetit e rrethimit dhe vë në zbatim ligjën relative ne gjithë tokën e Shtetit ase në ndonjë cep te saj; në qoftë se kabineti asht i mbledhun duhet marrë auktorizimi para se të vebet ne zbatim, dhe në qoftë se Parlamenti nuk ndodhet i mbledhun Këshilli i Naltë e vë në

La stesura definitiva stabilisce che nei casi di rivolta, di guerra sia essa interna o esterna, di sommossa generale o calamità pubblica, l'Alto Consiglio, sotto la responsabilità del Governo, dichiara lo stato di emergenza e applica la relativa legge su tutto il territorio e se il parlamento è riunito deve chiedere l'autorizzazione altrimenti può emanare il decreto che dichiara lo stato di calamità ma esso deve contenere la data di convocazione del parlamento entro quindi giorni. Diversamente il decreto non entra in vigore. Dal giorno della presentazione in Parlamento, decorsi trenta giorni senza che sia intervenuta la convalida, il decreto cessa di avere efficacia.

5. Dalla vittoria controrivoluzionista all'occupazione fascista del 1939.

La disfatta dei liberal-democratici ad opera del movimento guidato da Ahmet Zogu segna l'avvio di una nuova fase costituente caratterizzata dalla emarginazione del movimento progressista e da una centralizzazione in senso anti-liberale.

Il periodo 1924-1939 vede il diritto costituzionale albanese evolversi in base allo *Statuto Fondamentale della Repubblica d'Albania*.

Per legittimare il proprio potere la formazione dei conservatori di impronta feudale guidata da Ahmet Zogu, convoca l'Assemblea Costituente i cui rappresentanti escono dalle elezioni del 27 dicembre 1923.

Nella seduta del 21 Gennaio 1925, l'assemblea costituente proclama l'Albania una Repubblica Parlamentare.

Zbatim, po dekreti i shpalljes se shtetit të rrethimit duhet të përmbaj dhe konvokimin e Parlamentit mbrenda 15 ditvet prej dates se dekretit, për ndryshe shpallja asht e pafuqishme. Dekreti i shpalljes se shtetit të rrethimit i paraqitet Parlamentit mbas mbledhjes se tij per aprovim ase refuzim, i cili mbrenda 30 ditëve prej datës se shpalljes te këtij dekreti ep vendimin e refuzimit ase t'aprovimit te tij".

Dopo dieci giorni, nella seduta del 31 Gennaio, la stessa assemblea sceglie Ahmet Zogu come capo dello Stato; il 2 Marzo dello stesso anno, approva lo “Statuto Fondamentale della Repubblica d’Albania”.

Lo Statuto delinea i contorni di una repubblica parlamentare in cui i poteri rilevanti vengono attribuiti al Capo dello Stato eletto con un mandato di ben sette anni.

Ritorna la previsione del veto sulle leggi approvate dal Parlamento nelle mani del Capo di Stato.

Si trattava nient’altro che della vecchia prerogativa regia secondo la previsione dell’ art.76 dello Statuto “ *Il Capo dello Stato ordina l’applicazione delle leggi approvate dalle camere. Egli ha il diritto di veto*”.

Questa previsione consentì al capo dello stato, di concentrare il potere nelle sue mani, in palese dispregio del principio di separazione dei poteri sancito nello Statuto Organico del 1920.

La continue ingerenze nelle scelte parlamentari portarono al culmine la crisi istituzionale e sociale del paese.

Il suo regime politico si caratterizzò per l’atteggiamento di terrore nei confronti della popolazione, per l’abuso nella gestione delle risorse naturali date in concessione ai paesi che ne appoggiavano la politica.

Alla fine del mandato settennale il regime dei feudali di Ahmed Zogu, aveva dinnanzi due questioni che richiedevano risposte immediate: la prima, trovare le misure per far fronte all’accrescimento del movimento rivoluzionario tra le fila della popolazione e la seconda, riuscire a garantire la protezione delle concessioni straniere.

La soluzione di queste questioni non si sarebbe potuta realizzare sotto lo scudo della forma repubblicana perché in tal caso il capo dello stato, eletto direttamente, avrebbe dovuto affrontare il gradimento popolare.

Si scelse pertanto la strada del mutamento della forma di governo, da quella repubblicana a quella monarchica che avrebbe garantito maggiore stabilità al potere costituito.

La carta statutaria in vigore poneva all'art. 141 un ostacolo rilevante perchè in base ad esso la forma di governo repubblicana non poteva essere oggetto di revisione.

Il Capo della Repubblica, così, invocando la necessità della riforma dello statuto, sciolse le camere e decretò elezioni nuove per l'assemblea costituente.

Durante la campagna elettorale, si cercò da un lato di nascondere le vere intenzioni della riforma e dall'altra, di trovare dei candidati che simpatizzassero per la monarchia.

L'Assemblea Costituente finì i lavori il 01.09.1928 dopo aver approvato il nuovo statuto dello stato albanese "*Lo Statuto Fondamentale del Regno dell'Albania*".

Lo Statuto diviso in dieci Titoli, delinea una forma di organizzazione dello Stato moderno che si avvicinava alle costituzioni monarchiche del tempo.

Il titolo I disciplina le disposizioni generali e la forma di governo. L'art. 1¹³⁶ recita "L'Albania è una monarchia democratica, parlamentare e dinastica".

Il Titolo II disciplina i poteri degli organi costituzionali.

In base alla nuova costituzione, termina la brevissima stagione bicamerale. Il potere legislativo spetta al re e al Parlamento¹³⁷. Il re lo esercita tramite l'iniziativa legislativa¹³⁸ e il diritto di veto¹³⁹.

¹³⁶ Art. 1. "Shqipëria është Mbretëri demokratike, parlamentare dhe e trashëgueshme".

¹³⁷ Artico 8 dello Statuto del Regno del Regno 1929 "pushteti legjislativ ushtrohet kolektivisht nga mbreti dhe parlamenti".

¹³⁸ Articolo 9 dello Statuto del Regno "Iniciativa e ligjeve i perket mbretit dhe parlamentit. Por propozimi i ligjeve qe sjellin shitesa te buxhetit i perket vetem mbretit".

¹³⁹ Art. 11 dello Statuto del Regno "Cdo ligj per te qene i zbatueshem duhet te votohet nga parlamenti dhe i miratuar prej mbretit".

Solo dopo la votazione del Parlamento, le leggi potevano essere presentate al re per l'approvazione¹⁴⁰.

Lo Statuto del Regno del 1928 ha rappresentato una svolta in senso involutivo della cornice costituzionale liberale in senso autoritario.

Altri organi di alto profilo erano il Governo, il Consiglio di Controllo, il Consiglio di Stato che non erano nient'altro che mezzi di controllo delle amministrazione da parte del Re.

L'occupazione dell'Albania il 07.04.1939 ha segnato la fine sia dello stato indipendente e la nuova sottomissione al Protettorato Italiano.

Parte II –La fase monista.

6. Le competenze normative del governo nella Costituzione del 1946

Dopo la seconda guerra mondiale il destino dell'Albania si affianca a quello della Jugoslavia. La lotta di resistenza contro il nazifascismo condotta sotto la guida di quello che andava man mano costruendosi come Partito del Lavoro d'Albania (questa la denominazione del partito comunista a partire dal 1948) prendeva in consegna la leadership della conduzione delle prime operazioni post-belliche e si avviava verso la nuova riorganizzazione dello stato.

Gli ultimi avvenimenti del secondo conflitto mondiale vide notevoli cambiamenti politici nel panorama albanese. Nel 1944 Enver Hoxha diventa premier del primo governo provvisorio e assume la presidenza del partito comunista albanese. Le elezioni del 1945 per la formazione dell'assemblea costituente saranno le ultime a carattere democratico fino agli anni 90' e

¹⁴⁰ *Art. 12 dello Statuto del Regno* "Asnje ligje nuk mund ti paraqitet mbretit per tu miratuer, para se te jete votuar rregullisht nga parlamenti"

l'assemblea, successivamente liquidata dal regime, l'ultima composta da una maggioranza ed una opposizione.

I principi per le elezioni dell'Assemblea furono fissati nell'atto approvato dal Consiglio Nazionale Antifascista, nel settembre del 1945¹⁴¹. Si trattò delle prime elezioni a suffragio universale. Nell'intento dei promotori, le libere elezioni avrebbero rappresentato la volontà popolare dando legittimità al futuro impianto statale.

Con la formazione dell'Assemblea, il Consiglio Nazionale Antifascista si spoglia di tutte le competenze che esercitava come organo sovrano e rappresentativo del popolo.

L'allineamento dello stato al socialismo titino sarà sancito nel testo costituzionale del 1946 approvato con la denominazione "Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania"¹⁴²; sarà risolta così anche l'annosa questione della forma di governo.

Le elezioni che si tennero nel 1945, furono regolate con una legge che sanzionava i principi democratici del sistema e il diritto di voto.

La nuova forma di governo è determinata *de jure*, mentre la monarchia *de facto* già non esisteva più sin dall'allontanamento del Re Ahmed Zagolli.

L'Assemblea Costituente uscita dalle urne, dichiarò la perdita di tutti i diritti dinastici del re e degli eredi e ne vietò l'ingresso in territorio albanese.

Diversamente da altri stati quali Italia, Romania e Bulgaria, che hanno risolto la questione forma di governo con un referendum popolare cd. istituzionale, l'Albania riserva all'assemblea costituente la relativa decisione.

Dopo la scelta della forma di governo i lavori dell'Assemblea Costituente si concentrarono sulla redazione del testo della legge fondamentale dello stato la

¹⁴¹ Vedi DhimoDhima "E drejtaKushtetuse e Republikes se Shqiperise", Tirane, 1963.

¹⁴² "Kushtetuta e Republikes Popullore se Shqiperise" (1946).

quale avrebbe sanzionato, come da lavori preparatori, “nella forma più giusta, i principi per un stato libero, democratico e popolare”.

Per fare ciò l'Assemblea costituente incaricò il governo democratico di redigere un Progetto di Costituzione. Tale testo fu presentato al popolo in applicazione di uno dei principi cardine della democrazia diretta.

Successivamente, un'apposita commissione di redazione presentò il progetto in Assemblea. Il progetto fu approvato all'unanimità¹⁴³.

L'Assemblea Costituente non si sciolse ma si trasformò in organo costituzionale e continuò gli ordinari lavori parlamentari.

La nuova Costituzione¹⁴⁴ si componeva di tre parti, a loro volta divise in capitoli.

La prima parte disciplinava i principi generali, la seconda regolava l'organizzazione dello stato, la terza disciplinava l'uso degli stemmi edella bandiera.

La nuova costituzione si ispirava ai modelli basati sulla sovranità del popolo nella forma classica concepita da Jean Jacque Rousseau¹⁴⁵ in un'amalgama con l'idea leninista del potere dello stato¹⁴⁶.

Così l'art. 5 della costituzione “*Tutti gli organi rappresentativi del potere dello stato sono scelti dai cittadini con elezioni libere e con voto generale, uguale, diretto e segreto. In tutti gli organi del potere dello Stato i rappresentanti del popolo sono responsabili davanti ai loro elettori. Gli elettori hanno il diritto in*

¹⁴³ Lo Statuto della Repubblica dell'Albania è stato approvato con decreto del Presidente dell'Assemblea Costituente, Nr.24, 15.03.1946, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

¹⁴⁴ Vedi “*Kushtetuta e RepublikesPopullore se Shqiperise*”, Tirane, 1946

¹⁴⁵J.J Rousseau, *Du Contrat social ou principes du droit politique*, ed. Carlo Signorelli, Milano, 38-39.

¹⁴⁶V.I.Lenin, *Vepra te zgjedhura*, vell. II. F. 16.

*qualsiasi momento di revocare i loro rappresentanti*¹⁴⁷. *Le norme per l'esercizio di tale diritto saranno disciplinate con legge speciale*"¹⁴⁸.

Gli organi dello Stato previsti dalla costituzione sono: l'organo della rappresentanza popolare, *Kuvendi Popullor* cioè il *Parlamento*, e la sua presidenza.

Gli organi alti dell'amministrazione statale sono: il Governo, i Ministri, la Presidenza della Pianificazione dello Stato e la Commissione di Controllo.

Gli organi base dell'amministrazione statale sono i Consigli Popolari e i Comitati Esecutivi.

Sono organi dell'amministrazione della giustizia i Tribunali e la Procura.

L'organo centrale dello Stato è il Parlamento (*Kuvendi Popullor*), unico rappresentante della sovranità popolare.

Il Parlamento non è controllato nell'esercizio delle sue funzioni da nessun altro organo, al contrario, il potere esercitato dagli altri organi centrali, nelle diverse forme e secondo le loro competenze, è sottoposto al controllo del Parlamento. Sulla scorta di ciò l' art. 43 della Costituzione.¹⁴⁹ sancisce: *Il potere legislativo spetta solo al Parlamento*".

La scelta dell'assemblea costituente di adottare questo modello di organizzazione dello stato, secondo quanto riporta il costituzionalista Dh.Dhima¹⁵⁰, in una comparazione con le costituzioni delle altre Repubbliche Parlamentari Europee che adottano il principio di separazione dei poteri, si giustifica sulla base della necessità di dare effettiva vigenza al sistema. Egli

¹⁴⁷ Era cioè previsto un vincolo di mandato.

¹⁴⁸ *Art. 5 della Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania del 1946*: " Të gjitha organet përfaqësojnë të pushtetit shtetëror zgjidhen prej shtetasve me zgjedhje të lira, dhe me votim të përgjithëshëm, të barabartë, direkt dhe të fshehtë. Në të gjitha organet e pushtetit shtetëror përfaqësonjësit e popullit janë përgjegjës përpara zgjedhësve të tyre.

Zgjedhësit kanë të drejtë të revokojnë në çdo kohë përfaqësonjësit e tyre. Normat për ushtrimin e kësaj të drejte do të caktohen me ligjë të veçantë".

¹⁴⁹ *Art. 43, comma 1 della Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania del 1946* : "Pushteti legjislativ ushtrohet vetëm prej Kuvëndit Popullor".

¹⁵⁰ Vedi Dhimo Dhima "E drejta Kushtetuse e Republikës së Shqipërisë", Tirane, 1963.

scrive: *“l’emanazione delle leggi e la loro esecuzione, si devono concepire come una unità dialettica, nella quale un aspetto (l’approvazione delle leggi) sottende l’altro (la loro organizzazione ed esecuzione), e tutti e due insieme danno vita alla legge e alla sua esatta applicazione. Qualsiasi strappo o separazione di questi due aspetti dell’attività legislativa tra organi diversi come accade in tutti gli stati capitalisti (approvazione al parlamento, esecuzione al governo), porta solo a formalismi legali, all’emanazione di molte leggi, spesso in contraddizione tra loro; fattori questi che portano alla non applicazione delle stesse in base al loro reale contenuto, o ad applicazioni differenti della stessa oppure ancora, alla sospensione della loro esecuzione”*.

L’efficienza del sistema che vede la sovraordinazione del parlamento sugli altri organi, secondo lo stesso Dhima, sarebbe da ricercarsi anche nell’assenza del veto considerato un mezzo di difesa per chi ha il potere e non per la massa popolare; e ancora, nelle disposizioni secondo cui l’esecutivo ha l’obbligo di partecipare ai lavori parlamentari ma non può avere esitazioni sul contenuto nel momento dell’esecuzione e ciò consente di mantenere la chiarezza della norma; nel fatto poi che il parlamento non poteva essere sciolto da nessun’altro organo prima della naturale scadenza del suo mandato; e altresì nell’assenza del sindacato di legittimità costituzionale per le leggi approvate dal parlamento.

Nonostante l’art. 43 Cost. preveda in maniera esplicita che il potere normativo spetti esclusivamente al parlamento, tale rigore è stemperato dalla previsione dell’art. 58¹⁵¹ a norma del quale, non il governo, ma la Presidenza del Parlamento può emanare decreti con forza di legge che però devono essere presentati in parlamento nella prima seduta disponibile.

¹⁵¹ *Art. 58 della Costituzione della Repubblica Popolare d’Albania del 1946: “Nxjerr dekrete. Kur dekretet përmbajnë rregulla juridike, duhet t’i paraqiten për aprovim Kuvendit Popullor në sesionin e ardhëshëm”*.

Il Governo è l'organo, nell'impianto costituzionale del 46', più alto dell'amministrazione statale, e come tale, la sua attività esecutiva si sostanzia in atti che sono sovraordinati a quelli degli altri organi dell'amministrazione.

I poteri del Governo sono sanzionanti nella Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania: "il Governo è l'organo esecutivo" (l'art. 61 Cost¹⁵²). Il governo svolge la sua attività esecutiva entro i limiti determinati dal Parlamento e dal suo Presidium. Emanava atti giuridici meramente esecutivi delle leggi approvate dal parlamento.

La sua attività giuridica pur avendo natura meramente esecutiva si è distinta per la capacità di adattarsi e favorire lo sviluppo sociale. Come conseguenza, gli atti giuridici dell'esecutivo hanno un maggiore potere nel sistema generale degli atti; l'unica condizione per la loro validità è che non siano in contrasto con la legge o i decreti.

La posizione di preminenza di tali atti giuridici nella gerarchia delle fonti si esprime anche in un altro aspetto: essi non sono oggetto del controllo di legittimità da parte della Procura della Repubblica¹⁵³. Quest'ultima esercita un controllo di conformità alle leggi sugli atti del governo ma non ha il potere di espellerli dall'ordinamento¹⁵⁴; questo potere spetta solo al Parlamento.

Il governo è un organo collegiale e nessuna questione viene adottata se non a maggioranza relativa. Il Presidente, il quale dirige la riunione di governo, è considerato *primus inter pares*, non influenza le decisioni in merito al caso concreto e il suo voto non ha un peso maggiore di quello degli altri membri.

¹⁵² *Art. 61 comma 1 della Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania del 1946* : "Qeveria është organi ekzekutiv dhe urdhërdhënës më i lartë i Republikës popullore të Shqipërisë".

¹⁵³ La Procura della Repubblica dell'Albania è l'organo cui spetta la sorveglianza della legittimità delle leggi ed [da notare che si tratta di un organo del parlamento.

¹⁵⁴ Il decreto n.1790 del 28.12.1953, approvato con la Legge n.1854 del 14.04.1954 " La Procura della Repubblica dell'Albania" (l'art 7)

Come l'organo più alto dell'amministrazione statale, il Governo è competente in tutte le materie e le aree dell'amministrazione statale.

Dall'importanza delle sue funzioni discende la superiore posizione gerarchica dei suoi atti.

7. *Il potere Normativo nella Costituzione del 1976.*

La costituzione del 1946, con le integrazioni del 1950, ha costituito una base forte per lo sviluppo dei principi socialisti nella costruzione del nuovo impianto statale.

Nel 1971 al IV Congresso del Partito Comunista, il suo leader Enver Hoxha, propone una riforma costituzionale col proposito dichiarato di realizzare un ordine normativo che fosse più funzionale al nuovo sviluppo industriale del paese e, contemporaneamente a tutti i settori dell'economia.

Il lavoro per la nuova Costituzione fu diretto dal Comitato Centrale del partito, e in seguito sottoposto al Parlamento in una delle sue sessioni durante la legislatura del 1975. Il Parlamento creò una Commissione *ad hoc* per la redazione del progetto, che successivamente sarebbe stato portato per la discussione dinnanzi ai comitati collettivi.

Evidente è l'intento di conferire un carattere plebiscitario alla sua approvazione.

Il protagonismo del Partito Comunista stava ponendo in essere i primi atti che avrebbero trainato il paese verso il noto isolazionismo che lo avrebbe retto fino ai primi anni 90.

Nel dicembre del 1976 Kuvendi Popullor approva la nuova Costituzione con voto unanime¹⁵⁵.

¹⁵⁵ “*E drejta Kushtetuse e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë*” vep. Pp.51.

Il testo afferma il potere illimitato del partito comunista, il cui consenso è obbligatorio in tutte le questioni che sono essenziali per lo sviluppo della vita sociale.

La Costituzione del 1976 ha legittimato e rafforzato il potere di Hoxha sullo stato albanese dichiarando il paese “ uno stato governato dalla dittatura del proletariato, che esprime e difende gli interessi della classe dei lavoratori¹⁵⁶”.

Nel pensiero del dittatore, poiché il partito serve e lavora per la tutela dei lavoratori, qualsiasi altro partito sarebbe inutile e perciò illegale. Si costituzionalizza man mano lo sviluppo insensato autoritario del paese.

Non solo la dittatura del proletariato non sarebbe stata al sicuro da ingerenze esterne senza l'indipendenza economica dello stato; l'obiettivo era quindi la realizzazione di un sistema autarchico che è diventato il filo conduttore della sua politica economica.

Si leggano in questa ottica le norme di cui agli articoli 28¹⁵⁷ e 29¹⁵⁸ della costituzione. Il primo pone il divieto di dare in concessione o di creare società o altre istituzioni finanziarie o monopoli con stati esteri capitalisti, borghesi o revisionisti e di prendere mutui stranieri. Il secondo sancisce il lavoro come fondamento di tutta la vita economica della società.

¹⁵⁶ *Qendra e publikimeve Zyrtare e Republikes Popullore Socialiste te Shqiperi 1976* (trad. it Centro per le Pubblicazioni Ufficiali della Repubblica Popolare d'Albania 1976).

¹⁵⁷ *Art. 28 della Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania del 1976*: "Në Republikën Popullore Socialiste të Shqipërisë ndalohet dhënja e koncesioneve, krijimi i shoqërive dhe institucioneve të tjera ekonomike e financiare e të huaja ose të përbashkëta me monopole dhe me shtetet kapitaliste, borgjeze e revizioniste, si edhe marrja e kredive prej tyre".

¹⁵⁸ *Art. 29 comma 1 della Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania del 1976*: Gjithë jeta ekonomike-shoqërore e vendit ka në themel punën. Puna është burim kryesor i sigurimit të mjeteve të jetesës për çdo shtetas".

Altro punto cardine del nuovo stato è sancito dall'art.17 a norma del quale *Nella Repubblica Popolare Socialista del Albania è vietata la proprietà privata*¹⁵⁹. La proprietà è collettiva, ne sono titolari lo Stato e le Cooperative.

Anche in questa Costituzione come in quella del 1925 è contenuto il catalogo dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, secondo il modello di redazione tipico delle costituzione dei paesi democratici.

Tali libertà, tuttavia, per le numerose restrizioni a servizio della "ragion di stato", non si godevano concretamente, conferendo carattere fittizio alle dichiarate garanzie costituzionali.

Nel nuovo assetto Kuvendi assume anche la funzione esecutiva e si impegna a che le leggi raggiungano il loro scopo¹⁶⁰.

Il Governo assume un ruolo fortemente secondario e non è più titolare del potere esecutivo in violazione del principio di separazione dei poteri.

Al Parlamento viene attribuito anche il potere di eleggere e chiedere le dimissioni dei membri del gabinetto incaricando altri ministri. In questa ottica tutto l'apparato dello Stato e in mano al Kuvendi il cui ruolo apparentemente rappresentativo della volontà popolare segue pedissequamente le direttive del partito dopo l'involuzione del sistema verso la dittatura personale di hoxha.

¹⁵⁹ *Art.17 della Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania del 1976*: "Prona socialiste është baza e paprekshme e rendit socialist, burimi i mirëqenies së popullit dhe i fuqisë së atdheut; ajo ka mbrojtje të veçantë nga shteti. Prona socialiste përbëhet nga prona shtetërore dhe nga prona kooperativiste në bujqësi".

¹⁶⁰ *Art 67. della Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania del 1976*: "Il Parlamento ha queste competenze: determina in accordanza con la linea genarle e le direttive del Partito Comunista, le direzioni principali della politica interna e quella estera dello Stato; approva e revisiona la Costituzione e leggi, decide sulla compatibilità delle leggi con la Costituzione e fa la loro interpretazione; approva il piano per lo sviluppo economico e culturale del paese e approva il bilancio finanziario; dichiara lo Stato d'emergenza e di guerra in caso di aggressioni armate contro la Repubblica popolare d'Albania o quando è necessario per dare attuazione agli obblighi che derivano dai trattati internazionali. Ratifica e denuncia i trattati internazionali di una particolare importanza, decide sul referendum popolare. Sceglie, nomina e scioglie il Presidium del Parlamento, il Gabinetto dei ministri, la Corte di Cassazione, il Procuratore Genarle e i suoi vice; tutti questi organi sono anche responsabili davanti al Parlamento cui fanno rapporto della loro attività. Determina le strutture amministrative territoriali. Decide la creazione e la destituzione dei ministeri".

Da sottolineare, per l'interesse di questo studio, l' art.78 cost, che in linea con la precedente Costituzione del 46' riconosce il diritto alla Presidenza del Parlamento di emanare decreti aventi forza di legge che per la loro efficacia devono essere presentati al Parlamento nella prima sessione utile¹⁶¹.

Parte III – Dalla transizione alla Costituzione Repubblicana.

6. Gli anni novanta. La transizione e la Costituzione del 98'.

Sotto la spinta del movimento studentesco degli anni 90', al quale si unisce una parte consistente della popolazione, la crisi profonda del sistema porta al crollo del regime comunista e l'Albania entra in una fase che sarà nota come periodo transitorio.

Il primo voto democratico risale al 1946; da allora passeranno più di quarant'anni per vedere un ritorno ad elezioni pluraliste.

Le formazioni che si contesero la vittoria elettorale furono due, il partito democratico e il partito socialista. Il risultato delle urne diede la prima vittoria democratica al partito socialista che rimarrà al potere per un anno. Nel 1992 si ritorna al voto e per la prima volta dopo 45 anni, ne esce vittoriosa una formazione politica diversa, quella del partito democratico.

Il sistema economico doveva transitare da una economia pianificata e statalista ad una economia di mercato e la necessità di cambiare la vecchia costituzione comunista che in essa incorporava i principi cardine del vecchio sistema dirigista si faceva strada nella coscienza dei cittadini.

¹⁶¹ *Art. 78 comma 2. della Costituzione della Repubblica Popolare d'Albania del 1976: " Kuvendi Popullor nxjerr dekrete dhe vendime; dekretet me karakter normative i paraqiten Kuvendit Popullor ne sesionin e tij te ardhshem".*

La redazione di una nuova Costituzione sarebbe servita da base per gli imminenti cambiamenti e le riforme della neonata società post-comunista¹⁶².

Emendare la costituzione del '76 era di certo una strada evidentemente impraticabile.

Nel 1991, il primo Parlamento pluralista uscito dalla competizione elettorale condusse i suoi lavori tra numerose difficoltà e ostacoli; dopo accesi dibattiti fu approvata la legge costituzionale nr.7491 del 29 aprile 1991¹⁶³.

Tale legge quale costituzione ad interim determina in primis la forma di governo parlamentare e stabilisce all'art. 5¹⁶⁴ una chiara divisione dei poteri.

Il potere legislativo spetta al Parlamento (KP) della repubblica; il Capo di Stato è il Presidente della Repubblica; egli è scelto dal Parlamento e le sue prerogative ed i suoi poteri sono determinati nella Costituzione. L'organo del potere esecutivo è il Consiglio dei ministri i cui poteri e doveri sono anch'essi determinati nella legge fondamentale. Il potere giudiziario è esercitato dai giudici che sono indipendenti e sono sottoposti solo alla legge.

Sulla base dell'art. 15¹⁶⁵ la funzione legislativa è esercitata dal parlamento in via esclusiva e secondo le forme e i modi costituzionalmente previsti.

Il Presidente della Repubblica deve garantire il rispetto della costituzione, delle altre leggi e garantire i diritti e le libertà dei cittadini ai sensi dell'art 28¹⁶⁶.

¹⁶² Krenar Loloci, “Kushtetuta e re dhe disa probleme te fillimit dhe zbatimit te saj”, nella Revista Juridica Nr.1, Tirane, 1999.

¹⁶³ Ligji 7491 Per Dispozitat Kryesore Kushtetuese (trad.it. Legge 7491 sulle Principali Disposizioni Costituzionali, si è trattato di una Costituzione ad interim).

¹⁶⁴ *Articolo 5 della Costituzione provvisoria* “ Pushteti ligjvënës i takon Kuvendit Popullor të Republikës së Shqipërisë. Kryetari i Shtetit është Presidenti i Republikës i zgjedhur nga Kuvendi Popullor. Të drejtat dhe detyrat e Presidentit përcaktohen me këtë ligj. Organi më i lartë i pushtetit ekzekutiv është Këshilli i Ministrave. Të drejtat dhe detyrat e Këshillit të Ministrave përcaktohen me këtë ligj. Pushtetin gjyqësor e ushtrojnë gjykatat që janë të pavarura dhe udhëhiqen vetëm nga ligji”.

¹⁶⁵ *Art. 15 della Costituzione provvisoria* : “Kuvendi Popullor është organi më i lartë i pushtetit shtetëror dhe i vetmi organ ligjvënës”.

Tra le sue competenze l'art. 28 n.19¹⁶⁷ annovera il potere di emanare decreti a carattere normativo in casi di urgenza. Tali atti, controfirmati dal presidente del consiglio dei ministri, devono essere presentati in parlamento nella seduta più vicina.

Quanto alla competenza normativa del consiglio dei ministri, la costituzione all'art. 36¹⁶⁸ menziona gli atti del governo a carattere normativo ed esecutivi delle leggi ma non la decretazione di urgenza che abbiamo visto nella competenza del presidente della repubblica.

Il Consiglio dei Ministri rimane però l'organo di indirizzo della politica sia estera che interna in base allo stesso articolo.

Come sopraddetto, i lavori della nuova fase democratica iniziarono già nel 1991 e portarono all'approvazione di un solo testo contenente i principi base del nuovo ordine costituzionale.

Tali principi sono stati poi esplicitati ed integrati tra il 1992 e il 1993 in un progetto di Costituzione, con l'accoglimento di emendamenti consensuali o di parte, possibili grazie alla solida maggioranza parlamentare del partito popolare del lavoro.

In tale progetto l'art.48¹⁶⁹ affida al parlamento il potere legislativo e stabilisce all'art. 83¹⁷⁰ che nei periodi di vacanza del parlamento, il governo può

¹⁶⁶ *Articolo 28, nr.1 della Costituzione ad interim*: "Presidenti i Republikës ka këtocompetencakryesore: 1. "Siguron respektimin e këtij ligji, të ligjeve të tjera dhe të drejtave e lirive të shtetasve".

¹⁶⁷ *Art. 28, nr. 19 della Costituzione ad interim*: "Presidenti i Republikës ka këto kompetenca kryesore:.. 19. Nxjerr dekrete me karakter individual dhe vendime; në raste të ngutshme nxjerr edhe dekrete me karakter normativ, të cilat i paraqiten për miratim Kuvendit Popullor nësesionin më të afërt".

¹⁶⁸ *Articolo 36 Costituzione ad interim* "Këshilli i Ministrave ka këtocompetencakryesore: 1. Drejton veprimtarinë për realizimin e politikës së brendshme dhe të jashtme të shtetit. 2. Nxjerr vendime, urdhëresa e udhëzime në bazë të Kushtetutës e të ligjeve dhe për zbatimin e tyre; ato nënshkruhen nga Kryetari i Këshillit të Ministrave dhe, kur kanë karakter normativ, botohen në Gazetën Zyrtare, me përjashtim të rasteve të veçanta të parashikuara me ligj."

¹⁶⁹ *Art. 48 del progetto di Costituzione 1993* "Pushteti ligjvenes ushtrohet nga Parlamenti, i cili perbehet nga nje dhome, me jo me pak se 140 anetare".

emanare decreti-legge che devono essere presentati alle camere per la ratifica.

In mancanza della ratifica le relative disposizioni decadono.

Si può notare nel nuovo impianto il ruolo di equilibrio giocato dal Capo di Stato al quale erano attribuiti numerosi poteri.

Tuttavia numerose erano le carenze¹⁷¹ di tale progetto, carenze da colmare per garantire una pacifica convivenza civile. Mancavano disposizioni che determinassero gli organi dell'amministrazione della giustizia locale e norme concernenti la tutela dei diritti e le libertà fondamentali dell'uomo.

Nel 1993 il testo viene integrato con la disciplina della Corte Costituzionale e delle disposizioni che regolamentavano il controllo di legittimità costituzionale delle leggi.

Con legge costituzionale del 1993, adottata in applicazione degli artt. 16 e 43 della Costituzione ad interim, vengono adottate le disposizioni a tutela dei diritti umani¹⁷².

Nel preambolo del testo si legge un riferimento alla necessità di tale intervento “tenendo in considerazione che nel corso della più che quarantennale dittatura sono stati violati e negati, per mezzo del terrore statale, i diritti civili, politici economici, sociali e culturali nonché le fondamentali libertà dell'uomo¹⁷³”.

¹⁷⁰ *Art. 83 del progetto di Costituzione 1993* “Kur Parlamenti ndodhet ne pushim dhe nuk mund te mblidhet, Qeveria ka te drejte te nxjerre dekretligje, te cilat i parashtrohen Parlamentit per shqyrtim ne sesionin e ardhshem. Ne rast te kundert ato bien vetvetiu nga fuqia. Dekretligji hyn ne fuqi vetem pasi eshte njoftuar publikisht dhe per kete ka dhene pelqimin Presidenti i Republikes. Dekretligji duhet te botohet ne numrin me te pare te Fletores Zyrtare”.

¹⁷¹ Krenar Loloci, “E drejta Kushtetuse”, Tirane, 1997, pp.5.

¹⁷² La legge 7692, del 31 marzo 1993, “Una integrazione della legge 7491, 29 aprile 1991 “Le disposizioni principali della Costituzione”

¹⁷³ *Preambolo della Legge Nr. 7692, datata 31.3.1993* “Duke marrë parasysh se, gjatë diktaturës së egër e tejet çnjerëzore 46-vjeçare të partisë-shtet në Shqipëri janë shkelur e mohuar, nëpërmjet terrorit shtetëror, të drejtat civile e politike, ekonomike, sociale e kulturore, si edhe liritë më themelore të njeriut”.

Tuttavia il progetto di Costituzione non passò il vaglio del parlamento e fu sottoposto a referendum popolare che, a sua volta, rigettò il testo.

Di fatto il paese rimase senza una costituzione completa fino al 1997, anno in cui si mise a punto il nuovo draft. La crisi di quegli anni e le pressioni internazionali sostenevano l'opposizione nella sua obiezione al nuovo testo.

Quest'ultimo fu presentato per l'approvazione diretta di fronte agli elettori; l'esito del referendum fu questa volta positivo, nonostante l'ombra di una mancata rappresentatività dovuta alla modifica della legge che regolava i meccanismi referendari per i quali era stato rimosso il quorum di validità del 50%.

Nell'ottobre del 1998 il testo costituzionale¹⁷⁴ viene firmato durante una solenne cerimonia e salutato con entusiasmo da numerosi stati e organizzazioni internazionali.

Nella Costituzione del 98' (KRSH) il potere legislativo spetta ad un Parlamento monocamerale di 140 membri. In base alle teorie costituzionalistiche odierne non viene considerato alla stregua di un organo complesso¹⁷⁵ ed è il sistema utilizzato dalla gran parte dei paesi usciti dal blocco socialista.

Il sistema monocamerale, come testimoniano i lavori preparatori di redazione della Costituzione, è stato prescelto in ossequio alla tradizione dello stato indipendente albanese che ha visto solo un periodo di esistenza del bicameralismo tra il 1925 e 1928 con la monarchia zoghista. Non solo l'organizzazione unitaria dello stato privo di una organizzazione territoriale locale non ha favorito la formazione di una seconda camera che fosse rappresentativa dei poteri decentrati. Inoltre la maggioranza di etnia albanese

¹⁷⁴ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, aprovuar nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë më 21 tetor 1998

¹⁷⁵ Vedi: Temistocle Martines, "Diritto Costituzionale", cit.pp.275

ha integrato le esigue etnie minoritarie¹⁷⁶ non determinando esigenze di rappresentatività ulteriori.

Ragioni tecniche tendono a far preferire il sistema monocamerale perché rendono l'iter legislativo più spedito ed efficace e meno farraginoso.

La KRSH sanziona il principio di sovranità nel solco delle costituzioni contemporanee e all'art. 2¹⁷⁷ afferma “*La sovranità della Repubblica d’Albania appartiene al popolo*” e continua al comma secondo “*il popolo esercita sovranità tramite i suoi rappresentanti e in modo diretto*”¹⁷⁸.

La costituzione del 98 sancisce che lo stato albanese è retto da una repubblica parlamentare e che l'organo di rappresentanza ha pertanto una centralità nel sistema di governo. L'art. 2 evidenzia altresì che a fianco del sistema democratico parlamentare altrettanto valore hanno le forme di democrazia diretta¹⁷⁹ generalmente esercitabili con referendum.

Brevemente ci soffermiamo sui punti cardine del sistema repubblicano parlamentare che rivelano una sostanziale somiglianza con la disciplina costituzionale italiana financo al tenore letterale delle disposizioni.

I Regolamenti parlamentari disciplinano la procedura per i suoi lavori; essi regolano l'organizzazione interna e i rapporti con altri organi costituzionali ed in primo luogo con il Governo.

Seconda la nuova concezione dello Stato, l'attività legislativa viene esercitata dal parlamento e l'iniziativa relativa spetta al Consiglio dei Ministri, a ciascun deputato e ad almeno 20 mila elettori¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Krenar Loloci “E drejta Kushtetuse” pp.7.

¹⁷⁷ *Articolo 2 KRSH* commi 1 e 2 “ SovranitetinëRepublikën e Shqipërisë i përketpopullit. 2. Populli e ushtron sovranitetin nëpërmjet përfaqësuesve të tij ose drejtpërsëdrejti”.

¹⁷⁸ Krenar Loloci” E drejta Kushtetuse” pp. 54-59.

¹⁷⁹ Si veda Ch. Montesquieu, “L’Esprit des lois” II, ch, II, Paris, 1923 per una disamina delle differenze tra democrazia indiretta e diretta.

¹⁸⁰ *Articolo 81, n 1 KRSH:* “ Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës”.

L'iniziativa legislativa del Governo viene esercitata in seguito all'approvazione del Consiglio dei Ministri di un progetto di legge che viene presentato al Parlamento. L'iniziativa legislativa governativa è la più frequente proprio perché per la sua posizione l'esecutivo ha l'opportunità di vagliare le situazioni fattuali da regolare, in modo diretto, o tramite le amministrazioni periferiche connesse ad esso.

La KRSH rafforza il potere del Governo attribuendogli l'iniziativa legislativa, che non appartiene più al Presidente della Repubblica com'era previsto nelle disposizioni della costituzione provvisoria del 1991.

Le leggi che portano cambiamenti al bilancio, come nuove entrate o capitoli di spesa, che non sono di iniziativa governativa, richiedono il preventivo parere del governo a norma dell'art. 82¹⁸¹.

Risulta chiaro che i disegni di legge governativi sono quelli che, confidando nella maggioranza parlamentare, hanno più possibilità di essere approvati dando effettività al suo programma politico.

Il diritto spettante anche agli elettori costituisce insieme al referendum e al diritto di petizione uno degli istituti di democrazia diretta garantiti dalla costituzione albanese del 1998.

L'esecutivo è formato dai ministri che sono scelti dal Primo ministro; quest'ultimo è nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del partito o della coalizione che ha la maggioranza in parlamento¹⁸². Formato il governo, il primo ministro presenta in parlamento la lista per l'approvazione.

¹⁸¹ L'articolo 82 KRSH numero 2 dispone "Asnjë projektligj jo qeveritar që bën të nevojshme rritjen e shpenzimeve të buxhetit të shtetit ose që pakëson të ardhurat, nuk mund të miratohet pa marrë mendimin e Këshillit të Ministrave, i cili duhet të shprehet brenda 30 ditëve nga data e marrjes së projektligjit".

¹⁸² Art 96 KRSH: "Presidenti i Republikës, në fillim të legjislaturës, si dhe kur vendi i Kryeministrit mbetet vakant, emëron Kryeministrin me propozim të partisë ose koalicionit të partive, që ka shumicën e vendeve në Kuvend. 2.Në qoftë se Kryeministri i emëruar nuk miratohet nga Kuvendi, Presidenti emëron një Kryeministër të ri brenda 10 ditëve. 3.Në qoftë se edhe Kryeministri i emëruar rishtas nuk miratohet nga Kuvendi, brenda 10 ditëve Kuvendi

Il primo ministro ha la facoltà di porre la questione di fiducia nei casi in cui vede che la sua posizione politica è instabile oppure, quando ha bisogno di vedersi riconfermato l'appoggio parlamentare prima di iniziare una riforma o mettere in atto un programma importante.

Il Parlamento può rifiutare la sua fiducia con la maggioranza dei membri; in caso di rifiuto è obbligato, entro 15 giorni, a scegliere un nuovo Capo del governo. Se non riesce nell'intento il Presidente della Repubblica scioglie il Parlamento e fissa una data per le nuove elezioni.

7. La decretazione d'urgenza nel periodo transitorio.

L'art. 28, comma 19 della legge costituzionale del 1991, prevede la competenza del Presidente della Repubblica ad emanare decreti normativi in casi urgenti. Tali atti vengono presentati all'assemblea nella seduta più vicina.

La legge ha posto il presupposto dell'urgenza per l'emanazione di tali atti sottolineandone così il carattere di eccezionalità. Inoltre ha previsto la sottoposizione all'assemblea per la convalida¹⁸³.

Nonostante la natura straordinaria del ricorso a tale strumento, come nell'esperienza italiana se ne è fatto largo abuso soprattutto tra il 1992 e il 1997.

Per individuarli bisogna ricorrere, per la gran parte alle leggi di approvazione perché non sono quasi mai stati emanati come atti normativi o decreti normativi, ma semplicemente col nomen iuris di decreti.

zgjedh një Kryeministër tjetër. Në këtë rast Presidenti emëron Kryeministrin e ri. 4.Kur Kuvendi nuk arrin të zgjedhë Kryeministrin e ri, Presidenti i Republikës shpërndan Kuvendin.

¹⁸³ La legge costituzionale non prevedeva precisi limiti temporali all'approvazione, limitandosi a un generico richiamo alla prossima riunione. In questo senso il termine precise temporale ha costituito uno degli elementi di rinnovamento della nuova Costituzione del 1998 sancendo il limite preciso di 45 giorni e prevedendo chiaramente i criteri di necessità e urgenza, e non più a capo del Presidente della Repubblica ma del Consiglio dei ministri.

Le materie interessate sono numerosissime e ciò fa sorgere il dubbio se essi non siano una pura invadenza delle competenze parlamentare.

Rilevano in questo senso i seguenti decreti non approvati: l'intervento sulla disciplina della banca dello Stato e della Banca agraria; all'uso delle armi da fuoco dalle forze dell'ordine; al diritto allo sciopero; ai patrimoni dei sindacati; alla grazia dei crediti.

Non si può non rilevare quanto possa essere pericoloso affidare ad un organo monocratico il potere di emanare decreti ed instaurare rapporti giuridici che poi vengono caducati dall'eventuale mancata ratifica parlamentare come è accaduto nei casi suddetti.

Tra i decreti approvati nello stesso periodo ricordiamo quelli in materia doganale, quello concernente il sistema fiscale nel settore degli idrocarburi, quelli in materia energetica e il decreto recante modifiche al codice penale.

Pure con decreto si è intervenuti in una materia delicatissima come quella della Istituzione della Commissione elettorale Centrale¹⁸⁴ per le garanzie di indipendenza che doveva assicurare in un paese in cui il momento elettorale rappresentava un punto debolissimo.

Problemi spinosi creano innanzitutto quelli atti a modificare altre leggi creando un conflitto nella gerarchia delle fonti oppure una sovrapposizione fra decreti che abrogano e modificano leggi, incidendo su situazioni talvolta irreversibili mentre la loro efficacia è meramente provvisoria.

Rilevano i lunghi e irregolari tempi di approvazione, che variano dai pochi giorni, a mesi o addirittura anni per l'approvazione, come nel caso della stipulazione degli atti internazionali.

Il parlamento in quegli anni ha sollevato la questione della mancanza di urgenza nella gran parte dei decreti emessi. D'altra parte se si considera

¹⁸⁴ Decreto n. 1579, del 13.08.1996, in Fletorja Zyrtare (Gazzetta Ufficiale) , n. 21, agosto 1996, p. 762.

l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica nella legge costituzionale del 1991 la questione assume profili di "violazione" delle garanzie del sistema rappresentativo.

L'osservazione della prassi rileva casi di non approvazione di diversi decreti che hanno continuato nonostante tutto a produrre effetti giuridici; casi di approvazione ritardata e casi di mancata controfirma da parte dei ministri proponenti, insieme alla mancata approvazione per legge.

Da ultimo rileviamo la eccezionale previsione di retroattività degli effetti della legge, che nel caso dei decreti normativi era invece diventata la regola insidiando pesantemente la certezza del diritto.

8. *La decretazione d'urgenza nella Costituzione del 1998.*

a. Disciplina Costituzionale.

Come affermato nei paragrafi precedenti, il costituente, dopo aver attribuito il potere esecutivo al governo, gli riconosce la facoltà di emanare atti normativi con forza di legge secondo lo specifico nomen iuris attribuito dalla carta costituzionale.

L'articolo 101 Cost.¹⁸⁵ prescrive "*Il Consiglio dei ministri, in caso di necessità ed urgenza, sotto la sua responsabilità, può emanare atti normativi con forza di legge, per adottare misure temporanee. Questi atti normativi vengono trasmessi al Parlamento, il quale, se non è riunito, si riunisce entro 5*

¹⁸⁵ *Articolo 101 KRSH "Këshilli i Ministrave, në rastnevojedheurgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, përmarrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mbledhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve"*

giorni. Tali atti perdono efficacia sin dall'inizio se non si convertono in legge entro 45 giorni”.

Si evince immediatamente la particolare configurazione di questo atto normativo che intanto si può emanare in quanto sussistano casi di necessità e urgenza; ovvio che tali situazioni devono esistere prima dell'emanazione dell'atto.

La responsabilità di tale adozione ricade sul governo il quale effettua la valutazione dei presupposti. L'efficacia di tali atti è meramente provvisoria ed è soggetta al termine di 45 giorni, decorsi i quali, se non interviene la conversione in legge da parte del parlamento¹⁸⁶, decadono perdendo efficacia “sin dall'inizio”.

Evidente è l'alterazione delle competenze stabilite dall'art. 7 KRSH che il citato art. 101 causa, nell'attribuire competenza normativa, seppure limitata, al consiglio dei ministri.

Brevemente è questa la disciplina costituzionale del decreto legge che ricalca il modello italiano.

La novità della nuova costituzione è che essa non prevede più la competenza ad emanare decreti legge in capo al Presidente della Repubblica il quale però rimane titolare del relativo potere ai sensi dell'art. 176, secondo il quale: *“Quando l'Assemblea non può riunirsi durante lo stato di guerra, il Presidente della Repubblica su proposta del Consiglio dei ministri, ha diritto di emanare atti con forza di legge, che devono essere approvati dall'Assemblea nella sua successiva riunione.”*

b. Problematiche relative all'art. 7 KRSH.

¹⁸⁶ Vedi la sentenza della Corte.Cost.. 4, data. 28.2.2006, nē <http://www.gjk.gov.al/>.

Le problematiche poste dall'art. 101 KRSH non hanno tardato a presentarsi e si sono poste già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione del 98.

La caratteristica di concisione della prescrizione costituzionale e il fatto che il costituente non indugi oltre sulla previsione dei limiti del potere normativo attribuito, ha consentito ai titolari di tale facoltà di farne ampio uso ed abuso conformemente ai loro interessi politici.

Le odierne repubbliche parlamentari hanno tutte, più o meno rigidamente, adottato il principio della separazione dei poteri senza esprimere però esplicitamente l'aderenza ad esso come fa il costituente albanese all'art.7 KRSH. Partendo dalla scarsa giurisprudenza costituzionale concernente il decreto legge, possiamo affermare che in tutti i giudizi davanti alla corte, sono stati sollevati dubbi di costituzionalità dei decreti legge invocando l'art.7.

La corte ha ribadito il precedente orientamento così come espresso nella sentenza nr. 25/2009¹⁸⁷, e con un nuovo intervento del 2014 con la sentenza n. 5 ha affermato la necessità che l'interpretazione delle norme si conduca non considerandole isolatamente ma in armonia con le norme che sanzionano il principio della sovranità del popolo e con i principi dello stato di diritto.

Nessuna norma può, secondo la corte, essere considerata al di fuori del suo contesto perché ogni norma costituzionale deve essere interpretata in modo tale da non essere in contrasto con i principi fondamentali della costituzione e questo perché i principi costituzionali formano un sistema armonico senza contraddizioni interne.

Lungo tale linea interpretativa la corte ha esaminato le questioni sollevate dinnanzi ad essa riferendosi agli artt. 1, n.1, 2, 4 e 116¹⁸⁸ rispettivamente

¹⁸⁷ Vedi *sent. Cort. Cost. n.25/2009*

¹⁸⁸ *Art. 1 KRSH*: "Shqipëria është republikë parlamentare. 2. Republika e Shqipërisë është shtet unitar dhe i pandashëm. 3. Qeverisja bazohet në një system zgjedhësh të lira, të barabarta, të përgjithshme e periodike.

Art. 2 KRSH: "1.Sovraniteti në Republikën e Shqipërisë i përket popullit. 2. Populli e ushtron sovranitetin nëpërmjet përfaqësuesvet ëtij ose drejtpërsëdrejti. 3. Për rrujtjen e paqes dhe të

concernenti la sanzione della forma di governo repubblicana e parlamentare, l'appartenenza della sovranità al popolo, l'esercizio di tale sovranità mediante i rappresentanti o gli strumenti della democrazia diretta, il diritto come garanzia e confine dell'attività dello stato e la previsione della gerarchia delle fonti del diritto.

Con questa decisione la corte ha messo fine ai ricorsi che invocavano in maniera aprioristica la incostituzionalità dei decreti legge sulla base della violazione del principio di separazione dei poteri.

c. Problematica concernenti il momento dell'entrata in vigore del decreto-legge.

La costituzione albanese non prevede espressamente il momento dell'entrata in vigore dei decreti legge, se cioè essi entrino o no in vigore dopo la pubblicazione nel bollettino ufficiale (Fletore Zyrtare), e ciò ha generato molte incertezze.

Per l'ordinamento italiano la questione è pacifica. Da una lettura dell' art. 77, in combinato disposto con l'art. 69, co. 1, lett. d e la disposizione dell'art. 15

interesave kombëtarë, Republika e Shqipërisë mund të marrë pjesë në një system sigurimi kolektiv, në bazë të një ligji të miratuar me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit".

Art. 4 KRSH: "1. E drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit.

2. Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë. 3. Dispozitat e Kushtetutës zbatohen drejt përsë drejti, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon ndryshe".

Art. 116 KRSH: "1. Aktet normative që kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë janë:

a) Kushtetuta;

b) marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara;

c) ligjet;

ç) aktet normative të Këshillit të Ministrave.

2. Aktet që nxirren nga organet e pushtetit vendor kanë fuqi vetëm brenda juridiksionit territorial që ushtrojnë këto organe. 3. Aktet normative të ministrave dhe të organeve drejtuese të institucioneve të tjera qendrore kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë brenda sferës së juridiksionit të tyre".

della legge 400 del 1988, emerge che il decreto viene adottato dal consiglio dei ministri e lo stesso giorno presentato alle camere per la conversione; inoltre l'atto, emanato dal presidente della Repubblica, viene immediatamente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

Entra perciò in vigore immediatamente dopo la pubblicazione e senza il rispetto del periodo di vacatio prevista dalle Preleggi per le leggi ordinarie.

Le incertezze suddette nell'ambito dell'ordinamento albanese, sono nate dai dubbi sollevati dal tenore letterale dell'art.117 KRSH.

Esso prevede¹⁸⁹ che le leggi, gli atti normativi del consiglio dei ministri, gli atti normativi dei singoli ministri e quelli degli altri organi centrali entrino in vigore solo dopo la pubblicazione nel bollettino ufficiale e continua, al numero 2, disponendo che l'emanazione e la pubblicazione degli altri atti normativi si fa seguendo le modalità disciplinate con legge.

Nell'indicare gli atti normativi del consiglio dei ministri, la norma non specifica in maniera esplicita se si tratti di quei particolari atti con forza di legge previsti all'art. 101 KRSH e che sono emanati dal governo in casi di necessità e urgenza.

Ciò ha offerto il destro alla Corte Costituzionale per intervenire nel 2006 con una sentenza¹⁹⁰, peraltro in contraddizione con la sua precedente giurisprudenza, riguardante, tra gli altri, anche il decreto legge n. 3 del 23.11.2005, successivamente convertito, rispetto al quale la corte non ha accolto i profili di illegittimità costituzionale invocati sulla base dell'art. 117

¹⁸⁹ *Art. 117 KRSH*: "1. Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare.
2. Shpallja dhe botimi i akteve të tjera normative bëhet sipas mënyrës së parashikuar me ligj.
3. Marrëveshjet ndërkombëtare që ratifikohen me ligj, shpallen dhe botohen sipas procedurave që parashikohen për ligjet. Shpallja dhe botimi i marrëveshjeve të tjera ndërkombëtare bëhet sipas ligjit".

¹⁹⁰ *Vendimi (sentenza) n.24/2006*.

KRSH sostenendo che l'entrata in vigore degli atti normativi aventi forza di legge è da considerarsi distinta rispetto a quella delle leggi.

Per ricavare interpretativamente il momento dell'entrata in vigore degli atti normativi con forza di legge, continua la corte, bisogna tenere presente i presupposti di necessità e urgenza previsti dall'art.101 KRSH.

Legittimato da tali presupposti l'intervento del governo si snaturerebbe se si dovessero rispettare tutti i termini previsti dall'art 117 per la sua efficacia.

Non solo, portare a conoscenza dei destinatari gli atti normativi con forza di legge, è un obbligo dell'organo che lo emana, dichiara la corte, ma nonostante ciò nel caso dei decreti legge il governo non ha l'obbligo di pubblicare il decreto sul bollettino ufficiale ma può utilizzare altri strumenti per dare pubblicità all'atto, come la diffusione tramite i media o altri strumenti.

Ciò si giustificerebbe sulla base dei tempi stringenti posti dalla natura urgente e indifferibile dell'atto.

Questo orientamento della corte circa l'interpretazione del momento di entrata in vigore della legge sembra cerchi di colmare una apparente lacuna della costituzione. Ma trattasi solo di apparenza poiché il tenore letterale consente piuttosto di affermare il contrario.

Avuto riguardo alla natura provvisoria del decreto, stabilirne il momento di entrata in vigore è tanto più importante.

Il legislatore italiano, di fronte all'apertura lasciata dalle norme costituzionali, ha scelto persino di non rispettare i tempi di vacatio e con legge ha disposto "il decreto-legge è pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella Gazzetta Ufficiale immediatamente dopo la sua emanazione e deve contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge"¹⁹¹ proprio per rispettarne il carattere di urgenza.

¹⁹¹ Art 15 n.4 legge 400 del 1988.

La corte costituzionale albanese ha invece, con la sua pronuncia, sacrificato l'importanza della pubblicità quale strumento per rendere conoscibile le norme giuridiche presso i suoi destinatari.

Non sembra che da quella pronuncia sia cambiato qualcosa a livello di previsioni normative, tuttavia la prassi governativa oggi è più accorta e generalmente procede alla pubblicazione dei decreti legge sul bollettino ufficiale.

d. *I limiti del decreto legge: la sentenza n. 20 del 2006.*

La corte costituzionale con sentenza n. 20 del 2006 ha delineato alcuni limiti che il governo deve rispettare nell'esercizio della decretazione d'urgenza.

Si tratta di limiti di materia in cui la costituzione pone una riserva di legge.

Dalla costituzione devono potersi ricavare tali limiti perchè essa è la fonte che attribuisce la competenza normativa al governo secondo la configurazione dell'art.101¹⁹².

L'esistenza della discrezionalità governativa circa la valutazione dei presupposti di necessità e urgenza non può significare abuso dello strumento normativo.

Con *sentenza n. 20 del 11.07.2006* la corte costituzionale interpreta le norme costituzionali per ricavare gli eventuali limiti che essa pone all'esercizio del potere dell'esecutivo di adottare decreti legge.

¹⁹² *Art. 101 KRSH*: "Këshilli i Ministrave, në rastnevojedhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, përmarrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mblidhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve."

L'intervento della corte riguardava un ricorso proposto dal Comitato Albanese di Helsinki, dall'Avvocato del Popolo e dal Gruppo albanese per i diritti umani¹⁹³.

Le parti hanno invocato l'incostituzionalità dell'atto normativo n. 43 del 2006 del governo recante misure " Per la lotta al nepotismo e alle indicazioni da parte del potere politico circa il reclutamento e la carriera del personale della pubblica amministrazione"¹⁹⁴ con la Costituzione e con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

I ricorrenti hanno sollevato la questione in riferimento agli artt. 17, 18 e 49 KRSH¹⁹⁵ sostenendo l'esistenza del vizio di costituzionalità a carico di un intervento normativo che restringe l'area di godimento dei diritti dell'uomo senza rispettare la riserva di legge posta dalla costituzione (art.17 n.1 KRSH) e sostenendo altresì la violazione del principio di uguaglianza di fronte alla legge (art.18 n.1 KRSH), del principio di non discriminazione (art. 18 n. 2) così come il diritto dei lavoratori di guadagnarsi i mezzi di sussistenza con un lavoro lecito e scelto autonomamente (art. 49 n.1 KRSH).

La corte costituzionale in riferimento alle richieste della parte in relazione all'art. 107 KRSH sulla riserva di legge in materia di status dei pubblici

¹⁹³ Komiteti shqiptar i Helsinkit, Avokati i popullit , Grupishqiptar per te drejtat e njeriut.

¹⁹⁴ *Atto normativo n. 43 del 2006* " Për shmangien e nepotizmit dhe ndikimin e pushtetit në rekrutimin dhe karrierën e personelit të administratës publike".

¹⁹⁵ *Art. 17 KRSH:* " 1. Kufizimet e të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë. 2. Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirivedhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Art. 18 KRSH: " 1.Të gjithë janë të barabartë përpara ligjit. 2. Askush nuk mund të diskrimino het padrejtësisht për shkaqe të tilla si gjinia, raca, feja, etnia, gjuha, bindjet politike, fetare a filozofike, gjendja ekonomike, arsimore, sociale ose përkatësia prindërore. 3. Askush nuk mund të diskriminohet për shkaqet e përmendura në paragrafin 2, nëse nuk ekziston një përlligje e arsyeshme dhe objektive ".

Art. 49 KRSH : " 1. Secili ka të drejtë të fitojë mjetet e jetesës së tij me punë të ligjshme, që e ka zgjedhur ose pranuar vetë. Ai është i lirë të zgjedhë profesionin, vendin e punës, si dhe sistemin e kualifikimit të vet profesional. 2. Të punësuarit kanë të drejtën e mbrojtjes shoqërore të punës ".

impiegati, fa convergere l'interpretazione sull'art. 17 KRSH in base al quale le restrizioni ai diritti umani tutelati dalla costituzione possono avvenire solo con legge e per un interesse pubblico o per la tutela di altri diritti; la restrizione deve essere proporzionata alla situazione che l'ha causata e in ogni caso queste restrizioni non possono toccare il fondamento delle libertà e dei diritti e comunque in nessun caso essere superiori alle limitazioni previste dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

La corte afferma che l'espressione letterale della norma dell'art. 17 non consente una interpretazione estensiva al punto da legittimare organi diversi dal parlamento ad intervenire. La riserva di legge posta dal 17 è perentoria e non lascia spazio all'intervento normativo di altri organi quali il governo com'è accaduto nella fattispecie in esame. L'art 17 infatti prescrive che "solo con legge" possono disporsi limitazioni ai diritti umani.

Del resto per gli atti con forza di legge del governo la costituzione ha espressamente previsto i criteri su cui si fonda l'intervento governativo cosa che non fa nell'ambito dell'art.17. Tale disposizione investe la tutela dei diritti umani e pertanto non si può operare una interpretazione che non sia in favore di tali diritti¹⁹⁶.

Partendo da tale contesto, il termine legge di cui all'art.17 si riferisce esattamente alla legge ordinaria del parlamento, mentre il termine legge di cui all'art. 18 che sancisce l'uguaglianza di fronte alla legge si riferisce al diritto in generale.

Gli atti normativi del governo sono incostituzionali, stabilisce la corte, perchè la decretazione d'urgenza trova un limite di natura costituzionale nelle materie per le quali è prevista una riserva di legge.

¹⁹⁶ Vendim Delcourt kundër Belgjikës, datë 17.01.1970, i Gjykatës Europiane i të Drejtave të Njeriut. Vëllimi A11 (Sentenza Delcourt c. Belgio del 17. 01. 1970 della Corte Europea dei diritti Umani).

Nel caso di specie la corte rileva ulteriori profili di incostituzionalità del decreto perchè esso interviene con efficacia retroattiva su rapporti che avevano già trovato un loro consolidamento nella disciplina legislativa previgente e perchè non rispetta il principio di proporzionalità.

La corte albanese poi si sofferma sul principio della divisione dei poteri, base di un ordinamento democratico, che sottende la necessità della “ prevalenza della legge per arginare l’arbitrio e garantire il rispetto della dignità umana, del diritto e della sicurezza giuridica¹⁹⁷”.

e. Segue. La legge di bilancio e la sentenza n. 23 del 2014.

In una ulteriore pronuncia, la n. 23 del 2014, la corte esamina il ricorso avverso il decreto legge n. 6 del 2013, convertito nella legge n.166 dello stesso anno, e riguardante modifiche ed emendamenti alla legge di bilancio del 2013.

La corte ha dato alcune indicazioni importanti circa i limiti del potere normativo del governo; tuttavia tali limiti, rivenienti da una interpretazione parallela, non hanno efficacia prescrittiva.

Il bilancio dello stato, tra l’altro, è il campo in cui si sono registrati i maggiori interventi con decreto legge.

Nel caso di specie, la corte non emana una decisione e dichiara l’inesistenza dell’oggetto sottoposto al suo esame perchè sia il decreto sia la legge di conversione avevano terminato i loro effetti.

¹⁹⁷ *Sentenza n.20 del 2006 della Corte Costituzionale albanese* “Parimi i shtetit të së drejtës ku mbështetet një shtet demokratik, nënkupton sundimin e ligjit dhe mënjanimin e arbitraritetit, me qëllim që të arrihet respektimi dhe garantimi i dinjitetit njerëzor, drejtësisë dhe sigurisë juridike. Disa nga elementet e shtetit të së drejtës që kanë të bëjnë me objektin e këtij shqyrtimi kushtetues janë parimi i ndarjes së pushteteve, miratimi i ligjeve në përputhje me Kushtetutën, mbështetja e veprimtarisë së organeve ekzekutive vetëm në ligj, kontrolli i administratës, garantimi i të drejtave dhe lirive themelore dhe parimi i sigurisë juridike”.

Tale decisione, presa all'unanimità dai membri, non ha impedito una interpretazione parallela che sebbene non vincolante afferma che il bilancio può essere disciplinato solo con legge del parlamento.

Il decreto legge in tale materia è da ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 160, n. 2¹⁹⁸ che prevede che le modifiche al bilancio si effettuino con la stessa procedura prevista per il bilancio.

E continua la corte sottolineando che è vero che sulla base dell'art.101 KRSH, il governo in costanza dei presupposti di necessità e urgenza può emanare decreti legge ma ciò non vuol dire che tale competenza non abbia altri limiti di materia e procedurali ricavabili dalla natura dei concreti rapporti che chiedono una regolamentazione.

In tal senso la corte ha dato valore al fatto che così come il parlamento deve rispettare i requisiti materiali e procedurali nell'approvazione delle leggi che richiedono una maggioranza qualificata come si ricava dagli artt. 81, n.2 e 83 n.3 KRSH in combinato disposto con gli art 1, 2, 4 e 116 KRSH¹⁹⁹, a maggior ragione il Governo non può intervenire con atti normativi con forza di legge nelle materie che la costituzione riserva alla legge e quindi alla competenza del parlamento.

Inoltre, poichè il decreto legge segue una procedura del tutto diversa da quella seguita per l'iter di formazione e approvazione della legge di bilancio, in base all'art.160 n.2, senz'altro la materia all'esame della corte non può essere regolata con decreto. Per di più, poichè le disposizioni di modifica del bilancio non rientrano tra quelle che la costituzione esclude dalla procedura abbreviata, quest'ultima può senz'altro essere utilizzata per rispondere alle necessità di riduzione dei tempi di intervento, gli stessi motivi che dichiaratamente inducono il governo ad intervenire con decreto in casi di necessità e urgenza.

¹⁹⁸ Art. 163 n. 2 : "Ndryshimet ne buxhetin e shtetit behen sipas procedures se parashikuar per hartimin dhe miratimin e vetebuxhetit".

¹⁹⁹ Si veda la *nota 179* e il relativo riferimento nel testo.

Posizione, questa della corte, senz'altro confortata dalle disposizioni degli artt. 78 e 85 del Regolamento parlamentare²⁰⁰.

f. Segue. La legge sul pubblico impiego e la Sentenza n .5 del 2014.

Con questa decisione la corte costituzionale ha accolto il ricorso per illegittimità costituzionale del decreto legge n.5 del 30 settembre del 2013 recante norme per alcune modifiche alla legge n. 152 del 2013 del pubblico impiego . Con questo intervento il governo intendeva modificare la legge sul pubblico impiego prorogandone di 6 mesi l'entrata in vigore.

I ricorrenti hanno adito la corte per violazione degli artt. 7, 101, 81 n. 2 e 83 n. 3 KRSH.

La suddetta legge, promulgata poco prima della competizione elettorale che avrebbe visto il cambio della formazione di governo, sarebbe entrata in vigore abrogando la precedente legge che regolamentava il pubblico impiego.

Un gruppo di 36 deputati, legittimati ad adire la corte in base all'art. 134 n. 1, lettera c²⁰¹, ha sostenuto ²⁰² che il decreto oggetto del ricorso violasse il principio della divisione dei poteri (art.7), la presenza dei presupposti di

²⁰⁰ Disposizioni comprese nel Capo III "Shqyrtimi i projekt ligji te buxhetit te shtetit dhe i projekt ligjeve financiare" del Regolamento parlamentare; Traduzione italiana "Esame del progetto di legge sul bilancio dello stato e dei progetti di legge finanziarie".

²⁰¹ Art. 134 n. 1, lettera c della KRSH : "Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje vetëm me kërkesë të ...c) jo më pak se 1/5 e deputetëve" (La Corte Costituzionale può essere adita solo sulla base della richiesta di... c) non meno di 1/5 dei deputati) .

²⁰² Si veda la sentenza (Vendim) nr. 5 datë 05.02.2014 "Argumentet te paraqitura nga deputetet jane: 6.1 Aktinormativ është miratuar në shkelje të parimeve kushtetuese, konkretisht parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, të sanksionuar nga neni 7 i Kushtetutës, kriteret e të nevojës dhe urgjencës, të përcaktuara në nenin 101, si dhe të mungesës së konsensusit politik që aprovimi i aktit kërkon. 6.2 Kërkuesi argumenton se, në referim të nenit 81 të Kushtetutës, ligji për statusin e funksionarëve publikë miratohet me tri të pestat e votave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Nisur nga një interpretim sistematik i Kushtetutës, konstatohet se kushtetutëbërësi i ka përjashtuar ligjet që parashikon neni 81 i Kushtetutës nga fusha e veprimit të nenit 101 (përveç rastit të gjendjes së jashtëzakonshme). Ky parashikim përforcohet dhe nganeni 83, sipastëcilik të tregjericëve mund të miratohen me procedurë të përshpejtuar."

necessità e urgenza per l'intervento governativo (art.101), così come la previsione della necessità di un largo consenso politico sancita nell'art. 81 che prevede la maggioranza qualificata dei 3/5 per l'approvazione delle leggi riguardanti lo status dei pubblici funzionari²⁰³.

Inoltre, la lettura sistematica dell'art. 83 ultimo comma²⁰⁴, che esclude dalla procedura abbreviata di adozione delle leggi quelle che riguardano lo status dei pubblici funzionari, rafforza gli argomenti dei ricorrenti.

Il governo dal suo lato, eccepisce che il parlamento avrebbe potuto adottare la legge di conversione con la maggioranza dei 3/5 rispettando l'art. 81 senza vedersi sottratto il suo controllo politico; ha sostenuto altresì che l'atteggiamento dell'opposizione aveva l'unico intento di boicottare l'intervento normativo.

Per di più sostiene che la costituzione non pone alcun limite di materia alla decretazione d'urgenza a parte quelli previsti dall'art.101 KRSH.

Nel caso concreto era accaduto che il governo aveva istituito sei ministeri e con il decreto sosteneva di dover regolamentare, in tempi brevi, il reclutamento del personale che necessitava alle nuove istituzioni. Intervento quest'ultimo che non poteva essere adottato con legge ordinaria visti i tempi dell'iter parlamentare.

La corte ha accolto il ricorso e le argomentazioni del ricorrente affermando che la richiesta è direttamente connessa con il cuore del principio della divisione dei poteri e che la previsione dei 3/5 per l'approvazione delle leggi in materia di pubblico impiego insieme alla lettura, in combinato disposto, con l'ultimo comma dell'art. 83, esclude la possibilità di intervento del governo con decreto

²⁰³ Si veda l'art. 81 n.2 lettera e) "2. Miratohen me tri tëpestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit:...e) ligji për statusin e funksionarëve publikë.

²⁰⁴ Si veda l'art. 83 n.3 "3. Procedura e përsheptuar nuk lejohet për shqyrtimin e projektligjeve të parashikuara në nenin 81 paragrafi 2, me përjashtim të nënparagrafit dh.

legge nella materia suddetta e nelle altre indicate dalle citate norme costituzionali.

La corte nel rilevare l'abuso nella condotta dell'esecutivo prende in esame sia i criteri procedurali, sia quelli di materia posti dall'art 81 n. 2.

Esaminando poi l'esclusione delle materie di cui all'art.81 dalla procedura abbreviata, rileva che tale esclusione non è prevista per la lettera dh) riguardante gli interventi normativi in situazioni straordinarie, per le quali un intervento con procedura abbreviata sarebbe perciò ammesso, come si evince anche dall'art. 28²⁰⁵ del regolamento parlamentare.

Continua la corte, sostenendo che perché si possa ammettere un intervento ai sensi dell'art.101 nella materia di cui alla lettera dh) la situazione straordinaria deve essere reale e oggettiva, la necessità di un intervento immediato facilmente percepibile da chiunque. Siamo nell'ambito di situazioni che si allontanano dalla discrezionalità politica.

La corte afferma anche che i presupposti di necessità ed urgenza devono essere presenti prima della emanazione dell'atto e devono essere compresenti, non può, cioè, esserci urgenza di intervento senza bisogno.

Inoltre vista la natura eccezionale del potere di emanare decreti, deve ritenersi che, nel rispetto della divisione dei poteri, i limiti dell'attività normativa del consiglio dei ministri devono essere ricavati dalla lettura sistematica delle norme costituzionali.

L'esistenza di tali presupposti valutati all'inizio dal governo, vengono in un secondo tempo riesaminati dal parlamento pertanto nel caso concreto, la corte ha rilevato che la violazione dei limiti procedurali e di materia ha viziato sia il decreto sia la legge di conversione n. 161 del 2013.

²⁰⁵ *Articolo 28 n.2 del Regolamento Parlamentare* "Procedura e përshpejtuar nuk lejohet përshqyrtimin e projekt ligjeve të parashikuara në nenin 81 pika 2 të Kushtetutës, me përjashtim të shkronjës dh)".

Prima di tale pronuncia il governo era tra l'altro intervenuto sulla violazione dei limiti di materia, come nel caso del codice delle dogane, e ha sostenuto che nessuna norma costituzionale prevede tali limiti e che la corte non può produrre norme che non esistono nell'ordinamento vigente²⁰⁶.

²⁰⁶ Si veda l'*art 132 n 1 KRSH*: " Vendimet e Gjykatës Kushtetuese kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare. Gjykata Kushtetuese ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që shqyrton ". *Trad it.* " Le sentenze della Corte Costituzionale hanno efficacia erga omnes e sono definitive. La Corte Costituzionale ha solo il diritto di abrogare gli atti che esamina".

III Capitolo

Competenze normative degli organi esecutivi in alcune esperienze europee

1. *Premessa.*

Al problema “storico” della stabilità nelle forme di governo parlamentari²⁰⁷, dopo la prima e la seconda guerra mondiale, il sistema britannico ha dato una migliore soluzione grazie ad un efficiente sistema bipartitico²⁰⁸.

Nella stessa direzione si è mosso anche il sistema spagnolo del 1978, che al fine di prevenire gli inconvenienti che sono nati con il parlamentarismo assembleare multipartitico, ha approntato una serie di congegni giuridici atti a facilitare la nascita dei governi per poi renderne difficile la rimozione da parte del Parlamento²⁰⁹.

La Costituzione del Regno Unito, è l’unico esempio di costituzione storica ed evolutiva, come l’hanno definita diversi autori²¹⁰, unico caso di ancient regime tuttora esistente tra le democrazie occidentali : ricca di originalità e modernità senza cercare altrove le fonti o i motivi di evoluzione. Cioè il suo contesto non

²⁰⁷ Se caratteristica essenziale del parlamentarismo rimane un’organizzazione del potere nel quale l’esecutivo si pone, attraverso il rapporto fiduciario, come emanazione permanente dell’assemblea rappresentativa (Cfr. L., Elia, *op. cit.*, p.643), è con l’introduzione di meccanismi di razionalizzazione che si è cercato di incidere positivamente sulla stabilità del rapporto Governo- maggioranza parlamentare.

²⁰⁸ C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, p.233.

²⁰⁹ Art.144, Cost. "1. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99. 2. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno.

²¹⁰ Cfr. S. Haseler, “Britain’s Ancient Regime”, in *Parliamentary Affairs*, 1990, p.425.

va ricercato all'estero nelle storie europee ma va ricercato al suo interno, si può dire che la Costituzione britannica non ha contesto o che essa è il contesto stesso.

L'ordinamento costituzionale del Regno Unito si distingue dagli altri ordinamenti europei e si caratterizza per la mancanza di una costituzione scritta, che prevede in se i diritti e doveri dei cittadini e le regole fondamentali di organizzazione delle principali istituzioni dello Stato. Disposizioni "costituzionali" sono comunque previste in diversi atti del Parlamento adottati nel corso dei secoli, e in regole consuetudinarie (*convention of the constitution*) formatesi anche esse nel corso di un lungo processo evolutivo e storico del paese, che consentono all'ordinamento di adattarsi costantemente alle esigenze di ordine costituzionale che si pongono all'attenzione della politica.²¹¹.

Gli atti recanti norme di rango costituzionale non hanno carattere di preminenza sulle norme di rango inferiore come negli ordinamenti di civil law. Nel Regno Unito queste norme sono modificabili o possono essere abrogate dai titolari del potere legislativo, vale a dire dalle Camere.

Non essendo una costituzione scritta che prevale sulle altre norme, l'attività legislativa delle Camere precedenti, non può vincolare il lavoro delle Camere che saranno elette dopo.

Queste godono della libertà di decidere, e in caso di conflitto con le norme, prevalgono quelle assunte di recente.

Un'altra limitazione prevista per il Parlamento, sono le norme di diritto Europeo. In Gran Bretagna essendo parte della Comunità Europea, il parlamento non può legiferare in contraso con esse.

²¹¹ Il diritto britannico, essendo il risultato di un lungo processo storico che ha origine nell'XI secolo, è caratterizzato da "antichità e continuità" e dalla mancanza del concetto di desuetudine, sicché il decorso del tempo non può far venir meno un atto del Parlamento (*Lanchester, "Drafting "e procedimento legislativo di Gran Bretagna e negli Stati Uniti, cit., p.7)*

La peculiarità del sistema britannico è la mancanza di un organo di controllo di legittimità costituzionale delle leggi.

Va ricordato, inoltre, che in Gran Bretagna non esiste la Corte Costituzionale che giudica sulla legittimità delle leggi. Parimenti è esclusa anche qualsiasi forma di controllo da parte dei giudici che non possono sindacare lo *statute law* sotto il profilo costituzionale o la conformità con le consuetudine.

La costituzione Spagnola del 1978, con la sua legge elettorale, ha ridotto in modo evidente il numero delle forze politiche togliendo la possibilità di avere dei numeri per incidere sul Governo; il sistema elettorale ha contribuito a diminuire l'originaria frammentazione ed aumentare il livello di stabilità auspicata dai costituenti,²¹² mantenendo la scelta della tradizionale forma di governo monarchica e il passaggio ad un regime democratico fondato sulla centralità del Parlamento.

La Costituzione Spagnola del 1978 all'art. 1, individua la forma della monarchia parlamentare come forma di governo e sancisce il nuovo Stato democratico.

Un ruolo fondamentale nel sistema Spagnolo, lo hanno assunto le *Cortes Generales*²¹³, le quali hanno approvato il testo della costituzione e successivamente ratificato con referendum popolare.

Con l'approvazione della "*Ley para la Reforma Política*"²¹⁴ del 1976, il parlamento franchista stabilì un nuovo ordine nel rapporto tra governo e parlamento, determinando così un sistema bicamerale asimmetrico tra le camere e in cui la prevalenza veniva assegnata al *Congresso de los Diputados* *sul Senado*. Determinò altresì il sistema elettorale per le camere i cui tratti

²¹² Il patto costituente (Consenso) mirava infatti a tre obiettivi fondamentali: la ricostruzione dello Stato di diritto; un sistema partitico pluralista, ma lungi dal multipartitismo estremo, e un riordinamento politico-territoriale. Sul punto cfr. De Vergottini, *op. cit.* p.86.

²¹³ Il Congresso dei Deputati, (Camera Bassa, e Senato-Camera Alta).

²¹⁴ Legge per la riforma politica del 1976.

essenziali si mantengono ancora oggi salvo alcune modifiche apportate con la *Rey Organica del Regimen Electoral General* del 1985.

Come si osserva, il sistema britannico a confronto con quello spagnolo non è stato caratterizzato da rotture traumatiche, al contrario, costituisce il risultato di un'evoluzione storico-sociale e mostra così una continuità istituzionale.

Si ricorda ad esempio, la *Glorious Revolution*²¹⁵ del 1688, che portò alla sintesi, in una legge ricognitiva, dei diritti e doveri dei cittadini della monarchia. Subito dopo fu approvato il *Bill of Rights* del 1689 con il quale fu regolata l'attività organizzativa dello Stato.

Invece in Spagna, l'avvicendamento di regimi di natura assai diversa, di volta in volta hanno informato le diverse manifestazioni, spesso violente e coercitive, del supremo potere statale.

Oltre queste differenze, la legittimazione e il ruolo primario del parlamento in Spagna, come primo organo costituzionale, ebbe piena consacrazione sin dall'inizio del processo di transizione costituzionale nel 1976-1978.

Tale legittimazione, si riflette anche nelle previsioni della revisione della Costituzione, le quali assegnano alle Cortes il potere di attuare una riforma totale della Costituzione.

Nel sistema Inglese, l'evoluzione degli istituti del government è stata lenta, graduale e costante.

L'affermazione del principio democratico (incarnato nella House of commons) quale fonte primaria di legittimazione, è avvenuta con un processo di costruzione della democrazia che non ha conosciuto forme di autoritarismo. La realtà Britannica, composta da una società piuttosto omogenea, non ha sentito la necessità di un sistema multipartitico per esprimere le proprie

²¹⁵La dichiarazione dei diritti.

esigenze, oppure una costituzione scritta per regolare gli assetti organizzativi del potere.

Con l'esperienza britannica e quella spagnola siamo di fronte a delle moderne monarchie parlamentari²¹⁶ che con tempi e modalità differenti, hanno aderito ai principi cardini della manifestazione del parlamentarismo, quelli che la dottrina qualifica come “parlamentarismo maggioritario”.

Più specificamente, con “*parlamentarismo maggioritario*” si fa riferimento ad un assetto relazionale tra potere esecutivo e potere legislativo. In un sistema partitico non frammentato né polarizzato, basato sul sistema elettorale che massimizza il valore di “demo-distribuzione” rispetto al “demo-potere”²¹⁷ esecutivo, il parlamento si rappresenta come attore principale nel processo decisionale; non solo, esso nella versione maggioritaria viene usato come strumento per le decisioni e l'attività del governo.

In altre parole, il parlamentarismo maggioritario si presenta come un appoggio per il governo e come ostacolo per la sua attività.

In ragion di questo, nel sistema britannico, si affermò un ruolo di preminenza dell'esecutivo e soprattutto del Primo ministro ma senza togliere l'importanza fondamentale del Parlamento.

²¹⁶ L'art. 1.3 della Costituzione spagnola (“La forma politica dello Stato spagnolo è la Monarchia parlamentare”) rappresenta “la costituzionalizzazione di un regime monarchico razionalizzato e la sua democratizzazione, per via parlamentare, attraverso le egemonie dell'organo parlamentare –rappresentativo” (così L.A. De Luque, “*Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*” in M. Luciani – M; Volpi (a cura di) *Riforme elettorali*, Bari, 1995, p.363). In altri termini, la monarchia parlamentare è una forma di governo che, in attuazione del principio democratico, presuppone “un'eccezione alla condizione di eguaglianza e richiede , per mantenere valido il postulato della sovranità popolare, una compensazione nella reale vacanza di attribuzione del Monarca che, grazie all'istituto della controfirma -artt. 56 e 64) è privato di ogni potere effettivo” (E. Garcia, *ult. Op. cit.*, pp. 571-572)

²¹⁷ In tal senso G. Sartori, “*Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti*”, in Rivista italiana di scienze politiche, 1971, 3, p. 632.

Questa situazione ha comportato una riduzione a livelli estremamente bassi della forza contrattuale alla Camera dei Comuni²¹⁸.

La forma di governo parlamentare maggioritaria basata su un sistema a prevalenza bipartitico, nel corso del tempo si è evoluta verso il sistema “modello Westminster” che si caratterizza per la funzione direttiva del Governo e quella di ratifica del Parlamento.

Più recentemente è stata anche definita “governo del Primo ministro” per il ruolo prevalente che quest’ultimo assume nell’ordinamento.

Il Governo per restare in carica deve avere la fiducia della sola Camera dei Comuni²¹⁹ e nella fase di instaurazione del rapporto non è necessaria una votazione esplicita ma basta un consenso implicito²²⁰. Le camere hanno lo stesso potere legislativo tranne che in alcune materie che sono riservate alla Camera bassa e che riguardano l’ambito finanziario e tributario.

Nel definire le modalità organizzative dei rapporti tra esecutivo e legislativo, i costituenti spagnoli del 1978 sono stati colpiti²²¹ da una sorta di “ossessione” per la protezione della stabilità degli esecutivi tramite alcuni mezzi giuridici,

²¹⁸ L. Elia (“Governo...cit., p. 650) il quale dopo aver ravvisato il carattere meramente neutrale del rapporto di fiducia fra maggioranza parlamentare e Gabinetto, adduce il sistema britannico come esempio emblematico di “quanto sia difficile costruire una forma di governo nella quale il ruolo più incisivo possibile degli elettori faccia riscontro un ruolo critico massimamente efficace affidato ai parlamentari”. L’aver fatto riferimento a condizioni normali altro non significa che, superata una certa soglia di tolleranza, il partito parlamentare maggioritario possa detronizzare il proprio leader Premier provocando un cambiamento di vertice.

²¹⁹ Nella prassi della Camera dei Comuni non è previsto che il governo sia sfiduciato o ponga la questione di fiducia, in caso di voto contrario su una proposta del Governo, il Primo ministro è libero di valutare le conseguenze sulla base di rilievo politico dell’oggetto della votazione in cui è sottoposta alla Camera.

²²⁰ La Camera dei Comuni si limita, infatti, a votare il discorso della Corona che è predisposto all’inizio di ogni sessione annuale dal Primo ministro e attraverso il quale è presentata, “to il programma del Governo. Equivalgono alla votazione di sfiducia la mancata approvazione del discorso della Corona e la reiezione del progetto di bilancio.

²²¹ Cfr, T. Groppi, “Sistemi elettorali a forma di governo; il caso spagnolo” in S. Gambino (a cura di), *Forme di Governo...* cit., p.110.

anche attraverso la costituzionalizzazione dei principi cardine del sistema elettorale.

Come abbiamo visto il sistema britannico e quello spagnolo, diversamente dal sistema presidenziale in cui il potere è tutto concentrato sul capo dello Stato come avviene in quello americano, o nel sistema del semipresidenzialismo, il potere si divide tra il capo del governo e il presidente, come nel sistema francese e israeliano.

Nella forma di governo parlamentare l'esecutivo, essendo concepito come un'emanazione permanente delle assemblee legislative per il tramite il rapporto di fiducia²²², viene ripartito tra diversi soggetti istituzionali.

Il capo di governo nel sistema spagnolo e in quello britannico si pone al di sopra dei leader del proprio partito, e non può essere rimosso con il voto del Parlamento. Inoltre, la costituzione spagnola conosce il diritto del Primo Ministro di sciogliere anticipatamente le camere secondo criteri di mera opportunità politica.

2. L'esperienza spagnola.

La scelta del Costituente spagnolo è stata prevedere un tipo di gerarchia in cui le fonti di rango costituzionale sono sovraordinate, anche se si configurano come strumenti di esclusiva revisione (parziale o totale) della Costituzione, sono previste dagli artt. 166-168 Cost.

Seguono queste ultime, le leggi organiche che vengono collocate tra la Costituzione e le leggi ordinarie per garantire una stabilità nel tempo delle relative discipline, più immediatamente attuative dei precetti costituzionali.

²²² Cfr. L. Elia, "Governo"...cit., p. 643.

Le leggi organiche sono quelle che sembrano garantire una stabilità nel tempo delle disposizioni legislative, e sono previste dall'art.81 della Cost..

Sono leggi organiche quelle relative alla regolamentazione dei diritti fondamentali e della libertà pubbliche, quelle che approvano gli statuti delle Comunità autonome e il regime elettorale generale nonché le altre previste dalla Costituzione.

Tra queste ultime figurano quelle concernenti le modalità di esercizio delle forme di democrazia diretta; le funzioni, i compiti e lo statuto dei corpi di pubblica sicurezza; la regolamentazione del potere giudiziario, lo statuto dei magistrati e l'istituzione del *Defensor del pueblo*; l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio di Stato e del Tribunale dei Conti.

Così l'*art.9, comma 3, cost. "afferma che la Costituzione garantisce il principio di legalità, la gerarchia normativa, la pubblicità delle norme, l'irretroattività delle disposizioni sanzionatorie meno favorevoli o restrittive di diritti individuali, la sicurezza giuridica, la responsabilità e la non arbitrarietà dei pubblici poteri"*.

Come abbiamo visto, la collocazione delle leggi organiche nel sistema delle fonti, vuol dire che la Costituzione spagnola prevede una duplice tipologia di leggi che sono quelle ordinarie e quelle organiche, e a queste, si sommano le leggi costituzionali (recte; di riforma, parziale o totale, della Costituzione).

Il Costituente spagnolo aveva più interesse a garantire la stabilità di una disciplina costituzionale storicamente legata al passaggio dal regime franchista ad un regime democratico, piuttosto che preoccuparsi delle minoranze politiche nel processo di attuazione della Carta costituzionale.

L'iter previsto per l'approvazione delle leggi organiche rispetto alle comuni leggi ordinarie, è più aggravato. L'approvazione, la modifica o la deroga di tali leggi esige la maggioranza assoluta del Congresso nella votazione finale sull'insieme del progetto.

Ulteriori peculiarità procedurali sono rappresentate dall'esclusione della possibilità di approvazione delle leggi organiche da parte delle commissioni parlamentari in sede deliberante (art. 75, comma 3, Cost), dal divieto di delegazione legislativa sulle materie di competenze delle leggi organiche (art. 82, comma I, Cost),²²³ dalla sottrazione delle leggi organiche dall'ambito in cui l'iniziativa popolare può esercitarsi (art. 78, comma 3).

Dal quadro generale della potestà legislativa in Spagna, ci soffermiamo sulla specifica potestà normativa del Governo di adottare decreti che hanno forza di legge.

Tale potestà di adottare provvedimenti con rango di legge è prevista per superare la lentezza del procedimento legislativo ordinario e per velocizzare la regolamentazione della materia evitando in questo modo le inconvenienze che si possono creare.

La potestà normativa del Governo nell'adottare i decreti legge è prevista dall'art. 86 Cost. che prevede: *"In casi straordinari di necessita ed urgenza, il Governo può adottare disposizioni legislative provvisorie che hanno la forma di decreti legge e che non possono modificare l'ordinamento delle istituzioni di base dello Stato, i diritti, i doveri e la libertà dei cittadini regolati al titolo I, il regime delle Comunità Autonome e il diritto elettorale generale.*

I decreti legge devono essere immediatamente sottoposti al dibattito e alla votazione generale al Congresso dei deputati, espressamente convocato, qualora non fosse già riunito, entro i trenta giorni che seguono la sua emanazione. Il Congresso deve pronunziarsi espressamente entro detto termine circa la sua convalida o deroga.

²²³ Seppure non espressamente previsto dalla Costituzione, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale spagnola hanno individuato l'ulteriore limite secondo cui il Governo non può adottare, ai sensi dell'art 86 della cost. Decreti leggi su materie riservate alle competenze delle leggi organiche; sul punto, cfr. L. Pegararo, *Le leggi organiche, profili comparatistici*, CEDAM, Padova 1990, pp.136 ss.,

Durante il termine stabilito al comma precedente, le Cortes possono convertirli in progetti di legge con procedimento di urgenza”.

Come si evince dalla costituzione, il decreto deve essere emanato in casi straordinari di necessità e di urgenza, ma cosa si intende con tale requisito?

Questo requisito che nei termini usuali avrebbe il significato di catastrofi naturali, oppure gravi crisi economiche e con impatto sulla globalità dello Stato, in termini giuridici instabilità interna o esterna (gli stati di allarme, di emergenza e assedio dell’art. 116 CE) che non possono essere affrontati con legge ordinaria per il fatto dell’emergenza che si presenta, e richiede un intervento immediato da parte delle istituzioni.

La Corte Costituzionale, ha dato una interpretazione al riguardo, intendendo per emergenza una “necessità perentoria di normazione che non possa essere soddisfatta attraverso il canale parlamentare²²⁴ per straordinaria necessità” .

Quei casi in cui occorre raggiungere gli obiettivi predeterminati per il governo del paese o in cui le congiunture economiche richiedano un rapida risposta” (STC 6/1983).

Come si evince dalla sentenza della Corte Costituzionale il decreto legge è uno strumento normale che deve essere utilizzato dal Governo per la governabilità del paese a prescindere dai casi di “catastrofe naturale o grande crisi economica” per non correre il rischio di gravi disagi che potrebbe crearsi se non si intervenga tempestivamente.

Nella Costituzione spagnola i controlli sulla esistenza dei presuposti degli elementi di necessità e di urgenza passano attraverso il controllo politico del Parlamento e il controllo di costituzionalità dalla Corte Costituzionale.

²²⁴ Cfr. J. Jimenez Campo, voce “Decreto-ley”, II, in *Enciclopedia Juridica Basica, Madrid*, 1955, p. 1941.

Il controllo del Parlamento è un controllo sulla sua attività normativa e si può estendere dalla legalità fino al contenuto e alla concorrenza dei requisiti costituzionalmente richiesti.

Riconoscendo questo potere legislativo al governo, la costituzione impone alcuni limiti espliciti.

Secondo le previsioni della costituzione spagnola non potranno regolarsi con il decreto-legge *l'ordinamento basilare dello stato, i diritti e le libertà fondamentali degli cittadini, il regime delle Comunità Autonome, la Legge Elettorale*.

Secondo questa espressione la costituzione spagnola impone una riserva di legge sulla regolamentazione di queste materie. Un limite esplicito simile a quello che fu adottato nel sistema Italiano con la legge n.400 del 1988.

Come è previsto dalla costituzione italiana e quella albanese, anche in Spagna il decreto-legge dovrà essere emanato solo nei casi di necessità e urgenza.

Sono questi due i presuposti per l'adozione del decret-legge.

Per quanto riguarda il controllo da parte del Parlamento l'art 151 del RCD stabilisce l' iter della ratifica: esposizione da parte di un membro del governo, dei motivi su cui si basa l'adozione del decreto-legge; dibattito nella Camera dei Congressi per la sua ratifica o proroga; votazione finale; eventuale accordo per trasformare il decreto-legge in progetto di legge (su istanza di un gruppo parlamentare); pubblicazione dell'accordo. Tutto ciò determina l'intervento del parlamento e, di conseguenza, assegna a tale intervento il carattere di controllo sull'esercizio della potestà normativa del Governo²²⁵.

I decreti-legge non sono emendabili e il Congresso può solo convalidarli o negarne la validità.

²²⁵ Cfr .J. Jimenes Campo, voce "Decreto-ley" Cit., p. 1943.

Questa previsione diversa dalla disciplina dell'art. 77 Cost. Italiana e dall' art. 101 Cost. albanese toglie la fase referente in commissione e la loro immediata sottoposizione al voto del Assemblea.

Il governo ha l'obbligo di esporre le ragioni che hanno portato l'emanazione del decreto-legge, e il dibattito si limita solo sulla totalità. Dopo il dibattito si vota per la convalida. Da tener presente che, essendo il sistema spagnolo un sistema bicamerale simile a quello italiano, per la convalida del decreto legge basta solo il voto del Congresso.

Se il decreto-legge viene convalidato, il presidente del congresso verifica se c'è la richiesta per la trattazione come progetto di legge ordinaria. Se non esiste alcuna richiesta, entro 30 giorni dalla pubblicazione, il decreto cessa di avere efficacia *ex nunc*.

Il Congresso si occupa della ratifica del decreto-legge e dell'accordo di conversione nel progetto di legge.

Il Senato non ha nessuna competenza al riguardo, e questo dimostra un altro esempio di bicameralismo imperfetto del sistema spagnolo; in questo modo si facilita anche il lavoro del Governo chiedendo l'approvazione solo di una delle due camere. Il Senato può esercitare il suo consenso o meno solo per la legge di conversione.

Il Tribunale Costituzionale esercita un controllo sul decreto-legge ma visto i termini molto brevi per la sua conversione in legge, il controllo sul decreto stesso è quasi impossibile.

Comunque per un lungo periodo c'è stata la discussione se i vizi di un decreto convertito potessero essere oggetto di controllo di costituzionalità. Con la sentenza STC 111/1987 il Tribunale Costituzionale diede fine a queste discussioni. Con questa decisione, che è simile alla sentenza n. 29 del 1995 della corte italiana, anche la legge di conversione, se mancano i requisiti di

necessità e urgenza, può essere oggetto di esame da parte del Tribunale Costituzionale.

3. *L'esperienza britannica.*

Si è osservato che il sistema britannico si caratterizza, per la mancanza di una costituzione scritta, ed è questa una prima differenza e peculiarità in confronto con i sistemi europei che si basano sulla carta scritta.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo vediamo un ruolo preminente che viene assunto dall'esecutivo, come è confermato anche dalla maggioranza dei progetti di legge presentati dal Governo che hanno chiesto l'approvazione dalle Camere.

Tale preminenza dell'esecutivo è un riflesso dell'evoluzione costituzionale verificatasi nel Regno Unito nell'ultimo secolo, che ha visto, al pari di quanto è avvenuto anche negli altri ordinamenti occidentali, il progressivo ampliamento, a discapito del Parlamento, dei poteri dell'esecutivo, che anche in questo paese ha particolarmente accresciuto l'ambito della propria attività normativa²²⁶.

La prerogativa del Governo sulla Camera dei Comuni si vede soprattutto nella iniziativa legislativa; la disciplina sembra affidare al governo carta bianca. La Camera è privata non solo di questo potere, ma anche di quello di poter esaminare i progetti di legge del governo.

Sulla prerogativa di iniziativa legislativa da parte del Governo influiscono anche le difficoltà tecniche che può avere un progetto di legge che deve essere redatto in modo preciso e tenere presente gli interessi coinvolti.

Gli atti di iniziativa legislativa nel sistema britannico sono di tre generi: *public acts*, *private acts* e *hybrid bills*.

²²⁶ Cfr. Carvale, *Il Governo legislatore*, cit., pp. 3. ss.

L'iniziativa di *public acts* spetta al governo (*government bill*) o ai membri del Parlamento (*private members bill*) con alcune limitazioni per quanto riguarda le leggi finanziarie che sono riservate al governo.

Sui progetti di legge di iniziativa governativa, alcuni gruppi possono fare obiezione o chiedere emendamenti, e per introdurli li devono presentare in tempo e convincere il governo, altrimenti l'esecutivo chiama all'ordine la sua maggioranza.

L'iniziativa di *private bills*, spetta agli individui e agli enti esterni dal parlamento che possono presentare tramite i loro rappresentanti siano essi associazioni, legali rappresentanti o studi professionali (*Parliamentary agents*)²²⁷ la petizione. La procedura è complicata e deve essere presentata entro il 27 novembre di ogni anno perchè la petizione si trasformi in un *private bill*.

Nella prassi i *private bills* sono utilizzati sempre meno per il fatto che molte questioni sono state disciplinate con le leggi ordinarie.

Gli *Hybrid bills* hanno i caratteri sia di *Public bills* sia di *Private bills*, in quanto regolano non solo gli interessi generali ma anche quelli specifici; essi sono presentati dal governo o dai membri del parlamento, sono previamente esaminati dal *Department of the Clerk of the House*, con lo scopo di individuare il procedimento legislativo da attivare²²⁸.

L'iniziativa governativa (*government bill*) è generalmente esercitata dal Ministro competente, che informa preventivamente il Leader of the House cui spetta, in ciascun camera, di pianificare o controllare l'attività legislativa dei ministri.

²²⁷ I *Parliamentary Agents* sono autorizzati dal Parlamento del Regno Unito a proporre o contrastare un *Private bills*; i primi sono registrati presso un registro permanente, mentre per i secondi la iscrizione dura solo una sessione parlamentare.

²²⁸ *Hybrid Bills*

Il ministro prima di redigere il progetto può chiedere la consultazione con i gruppi politici e sociali e con gli enti esponenziali degli interessi coinvolti; può presentare anche al Parlamento gli obiettivi della politica del suo Governo.

I *Government bills*, possono essere presentati nel discorso che la corona fa ogni anno inaugurando la sessione parlamentare presentando anche il programma legislativo dell'Esecutivo deliberato preventivamente dal Governo.

Tutti i *bills* sono revisionati sotto il profilo della forma e della corretta redazione (*drafting*), compito che spetta al *Clerk of Public Bills*, un funzionario della Camera. Allo stesso al *Clerk* si possono rivolgere anche i parlamentari che intendono presentare un *private bill*.

Il progetto di legge può essere presentato indifferentemente ad una delle due camere. Nella prassi si registra una preferenza per la Camera bassa²²⁹ dove si discutono con il metodo delle tre letture, alle quali è data pubblicità secondo i regolamenti parlamentari.

Un'altra fondamentale novità per il Governo britannico arriva con la riforma del 1985 con la *Deregulation Initiative* promosso dal Governo Thatcher, che proponeva di razionalizzare e semplificare la normativa, abrogando le norme inefficaci e impeditive, al fine di ridurre i tempi burocratici per le imprese (*compliance cost assessment*).

All'inizio la riforma non ha avuto i risultati che si speravano per la distanza tra impostazioni teoriche e loro applicazione in pratica.

Nel sistema britannico l'iniziativa legislativa spetta al Governo che la può esercitare tramite il *public act*, e ai membri del Parlamento che la esercitano con lo stesso strumento, il *public act*, con una differenza, l'Esecutivo è l'unico Organo che può esercitare l' iniziativa per le leggi finanziarie.

²²⁹ Circa il 75% dei *bills* è presentato alla Camera dei Comuni (Turpin, *British Government and the Constitution*, cit.)

Gli Hybrid bills hanno caratteristiche miste sia di public bills sia di private bills e si presentano al Governo o ai membri del Parlamento, prima di consultare i gruppi di interessi.

L'iniziativa governativa (*Government bill*) si presenta ad una delle Camere a differenza degli altri sistemi in cui il progetto di legge si presenta alla Camera dei deputati.

Con il Regulatory Reform Act del 2001, è stato consentito ai ministri di intervenire per modificare e abrogare le leggi di rango primario, caricando il sistema normativo di norme che con il passare del tempo non sarebbero state più applicabili.

Con il Regulatory Reform Act del 2006, che è stato adottato a modifica del Regulatory Reform Act del 2001, vediamo un ampliamento dei poteri dei ministri.

Il Regulatory Reform Act del 2006 si articola in tre parti.

Nella prima parte sono previsti il potere dei ministri di abrogare o ridurre gli oneri derivanti dalle norme, e il potere di promuovere i principi della buona regolamentazione.

Nella seconda parte sono previsti il buon esercizio dell'attività regolamentare che deve rispettare i principi di trasparenza, responsabilità e proporzionalità. L'attività regolamentare è subordinata ai soli casi di sussistenza di assoluta necessità.

Nella terza parte, si propone di ridurre le procedure di trasposizione delle direttive comunitarie con lo scopo di renderle più comprensibili per cittadini.

Come si evince i ministri possono intervenire per abrogare o ridurre gli oneri che erano previsti dalle norme. Ci si riferisce ad ogni onere che cadeva sugli individui come i costi finanziari con l'intento di rimuovere gli ostacoli che colpiscono la produttività o l'efficienza delle attività.

Per esercitare la loro attività i ministri possono utilizzare atti gerarchicamente secondari (regolamenti, ordinanze) o atti legislativi; comunque, non sono conferiti loro poteri regolatori nuovi o il potere di abolire quelli esistenti.

4. *Segue. La Francia*

La nascita della V repubblica in Francia nel 1958 e nello stesso anno il dissolvimento della IV, avviene come è noto per le tensioni politiche, economiche e sociali di quel periodo, accompagnate anche dalla crisi Algerina. La quarta repubblica si caratterizzava per la presenza di un multipartitismo estremo e da una preponderanza del Governo sul Parlamento che in momenti di crisi come quella ha perso il proprio potere sostituito dal Governo che *de facto* dirigeva la funzione normativa tramite i decreti-legge.

Quindi la nascita della quinta repubblica e la sua costituzione non si caratterizzano per la continuità con le repubbliche precedenti come è avvenuto negli altri sistemi europei parlamentari, dove il Parlamento ha continuato a mantenere una posizione di supremazia nei confronti dell'Esecutivo. In un certo senso è come se essa si distaccasse da quelle precedenti e si creasse un sistema *ex novo* caratterizzato da una maggiore aderenza al principio di separazione dei poteri.

La forma di governo quale risulta dalla Costituzione francese del 1958, può essere inserita all'interno della tipologia che Duverger ha definito "semipresidenziale"²³⁰.

La forma di governo semipresidenziale si distingue per la sostanza dei poteri del Capo di Stato che sono molto più estesi. Nel caso francese vediamo lo scioglimento del Parlamento senza preventivo accordo con il Governo, l'

²³⁰ M. Duverger "La nozione di regime semipresidenziale. e l'esperienza francese", in Quaderni costituzionali, 1983, n.2.

assunzione di pieni poteri in casi di emergenza, la nomina e revoca del primo ministro, l'apertura e chiusura delle sessioni straordinarie con decreto, i messaggi alle Camere, la nomina di parte dei giudici del Consiglio costituzionale ed, infine il ricorso all'istituto del referendum.

Da un punto di vista strettamente giuridico, solo il ricorso al referendum è condizionato da una proposta formale del Primo ministro, negli altri poteri elencati è solo il Presidente il responsabile.

Il ruolo del Presidente si rinforza di più con la revisione costituzionale del 1962, che fino a quella data prevedeva l'elezione presidenziale di secondo grado e trasformò l'elezione del Presidente in elezione diretta a suffragio universale.

Fra i rappresentanti eletti dal popolo rientra anche la figura del Presidente. Il suo ruolo assume una veste fortemente rappresentativa perchè esce dalle urne sulla base di elezione a suffragio universale.

La sua figura è un "c.d. arbitrato presidenziale" perchè non si tratta semplicemente di un supporto formale nei casi di divergenze tra organi costituzionali, oppure un organo che emana misure nel caso di emergenza costituzionale o pericolo per l'indipendenza nazionale, ma di una figura guida dello Stato e della direzione politica.

Con la Quinta repubblica si vedono rafforzare non solamente il potere del Capo dello Stato ma anche i poteri del Governo nei confronti del Parlamento. Questa può sembrare una controtendenza, qui infatti si restringono i poteri del Parlamento e si ampliano quelli dell'Esecutivo

Il primo comma dell'art.24 Cost. Prevede "Il Parlamento si compone dell'assemblea nazionale e del senato"²³¹.

²³¹ Cfr. M. Ameller- M. Bergougnous, *L'assemblée nationale, Paris, Que sais je?* n.2897, 2000; J. Baguenard, *Le senat, Quesais-je?*, n.2529, 1997; X. Vandendriessche, "Le Parlement, entredeclin et modernité", in *Pouvoirs*, n. 99-2001, p.59

Al governo viene riconosciuta una posizione di preminenza nei confronti del parlamento. L'art 39 Cost, per quanto riguarda la funzione normativa, prevede un elenco tassativo delle materie d'iniziativa parlamentare e di altre in cui le Camere possono solo enunciare i principi fondamentali spettando al Governo di elaborare il contenuto e renderle operative.

Le materie diverse da quelle riservate alla legge hanno carattere regolamentare, quindi, viene riconosciuta al governo una potestà legislativa e di conseguenza l'esistenza di un "ambito regolamentare" (art. 37. Cost).

La costituzione prevede l'iniziativa legislativa da parte del Parlamento in materie elencate dalla Costituzione e quella del Governo in altre materie non previste dalla legge fondamentale su cui si interviene con regolamento.

La rilevanza delle innovazioni introdotte con l'art 37 hanno trasformato la gerarchia delle fonti in confronto con le Costituzioni precedenti, che le classificavano, secondo un ordine gerarchico in modo verticale, che le legge formali erano superiore e i regolamenti subordinati a queste, con la nuova Legge del 1958 si vede una ripartizione orizzontale, cioè basata sulla materia e contenuto da disciplinare, di competenza normativa del Legislatore o dell'Esecutivo, in questo modo si è determinato in maniera definitiva, un ampliamento dei poteri dell'esecutivo, nella ripartizione legislativa²³².

Un altro significativo rinforzo al potere dell'esecutivo nell'ordinamento francese, concerne il trasferimento della funzione legislativa per mezzo dell'abilitazione legislativa (art.38 Cost.).

Secondo una costante giurisprudenza costituzionale e del *Conseil d'Etat*, tali ordinanze vengono assimilate a regolamenti esecutivi, vanificando in questo modo le procedure di delega legislativa previste dalla Costituzione.

²³²Cfr L. Favoreu, "Le fonti normative secondarie nello ordinamento francese" in P. Caretti – U. De Siervo, *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparati, cit.*, Bologna, 1991.

Altro caso in cui il Governo gode di prerogativa normativa sono i progetti di legge di iniziativa governativa, i quali vengono sottoposti per la discussione solo alla prima lettura della Camera Nazionale, mentre per quanto riguarda il Senato, la sottoposizione del progetto di legge al suo esame rimane nella discrezionalità del Governo.

Oltre la disparità tra le due camere si aggiunge anche il ruolo restringente dei regolamenti espressione della libera organizzazione delle camere, che sono sottoposti al controllo di conformità con le disposizioni fondamentali (art. 61, I comma, Cost.).

Per inquadrare meglio la restrizione dei poteri del parlamento si veda anche il voto di fiducia che lega le Camere con il Parlamento. Esso non è più un istituto disciplinato dalla Costituzione e il Governo può essere solo sfiduciato con la maggioranza dei voti dell'Assemblea Nazionale; non solo, nel conteggio saranno ritenuti favorevoli al governo sia i voti degli astenuti che quelli degli assenti e, sostanzialmente non si prevede esplicitamente un voto di fiducia sull'attività governativa.

Il rafforzamento del Governo si realizza non solo tramite, il trasferimento della funzione legislativa all'Esecutivo per via dell'abilitazione legislativa (art. 38 Cost), ma anche per la previsione di alcune forme di "pressione" che riguardano la fissazione delle priorità all'ordine del giorno e il voto di blocco su una parte o sull'intero testo di un progetto di legge. Il parlamento non può fare emendamenti su un progetto su cui esiste un voto di blocco sull'intero testo; cioè rimane nella sostanziale disponibilità del Governo la possibilità di adottare leggi senza voto, tuttavia entro le successive ventiquattro ore il Parlamento può presentare una mozione di sfiducia.

Come abbiamo visto con la Costituzione del 1958 si limitava il ruolo centrale delle Assamblee rispetto a quello del Governo e del Presidente della Repubblica.

Con la riforma Costituzionale del 2008²³³, il Parlamento si vede riabilitato e rafforzato il suo ruolo pur rimanendo dentro i cancelli della stessa forma di governo.

La riforma costituzionale nonostante abbia dato maggiore visibilità al Parlamento non ha apportato ulteriori modifiche e si è comunque attenuta al rispetto delle forme della tipica organizzazione dei sistemi parlamentari come si evince anche dalla struttura del sistema delle fonti del diritto. In primis vi sono la Costituzione e le leggi costituzionali, cioè le leggi organiche, di seguito le leggi ordinarie a gli atti assimilati e infine i regolamenti Parlamentari.

In tale quadro, nonostante maggiore visibilità del parlamento si vedano i limiti che permangono avuto riguardo al limite costituzionale riguardante le competenze legislative parlamentari (art. 34-37 Cost.).

La riforma è stata preceduta dalle legge cost. n.103 del 4 febbraio 2008 e prima ancora, dalle riforme che hanno determinato la durata della legislatura e del mandato presidenziale²³⁴.

Il sistema francese con la riforma Costituzionale del 2008 afferma la competenza di ciascuna Assemblea nella determinazione di parte del proprio ordine del giorno, assicurando che su quattro settimane, due siano riservate prioritariamente alle materie indicate dal Governo nel relativo ordine, una sia riservata ad attività di controllo sul governo e alla valutazione di politiche pubbliche, una a materie legislative indicate da ciascuna Assemblea, ed una giornata al mese sia dedicata a materie indicate dai gruppi di opposizione o minoritari.

²³³ P. Costanzo, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino 2009; M. Calamo (a cura di), *La Costituzione Francese*, Atti del convegno dell'associazione di diritto pubblico comparato ed europeo (Bari, 2-23 maggio 2008), Giappichelli, Torino 2010; R. Biaggi, *La costituzione francese tra continuità e innovazione*, Giappichelli, Torino 2010.

²³⁴ Per eludere il rischio di coabitazione la legge cost, n. 2000- 64 del 2 ottobre ha ridotto da sette anni a cinque anni la durata del mandato presidenziale e la legge org, n.2001, 419 del 15 maggio ha spostato le elezioni parlamentari a quelle presidenziali

L'esercizio dell'iniziativa legislativa anche dopo la riforma rimane una prerogativa dell'esecutivo, prerogativa condizionata solo dal parere del Consiglio di Stato e dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri (art 39, Cost).

Progetti e proposte devono essere corredati da una relazione circa motivi dell'iniziativa, cosa tra l'altro già consolidata nella prassi e poi confermata anche dalla legge organica n. 403 del 15 aprile 2009.

In particolare, i progetti di legge finanziaria e delle leggi sul funzionamento della sicurezza sociale devono essere presentati all'Assemblea Nazionale, mentre quelli aventi come oggetto principale l'organizzazione della collettività territoriale si presentano al Senato. Gli altri progetti che vertono su altre materie si presentano ad una sola delle due camere.

La Costituzione attribuisce un ruolo molto importante al Governo nell'indirizzo politico del paese e nell'iniziativa legislativa; in questo modo, il governo esercita liberamente il suo indirizzo senza essere ostacolato in modo particolare dalle Camere. Diversamente dagli altri sistemi parlamentari in quello francese l'attività governativa non vede un controllo politico delle camere troppo invasivo.

Il governo, come sopraddetto, per l'esecuzione del proprio programma, chiede al parlamento l'autorizzazione di adottare con ordinanza, entro un termine stabilito, misure che di norma rientrano nel dominio della legge. Serve cioè una preventiva autorizzazione legislativa da parte del Parlamento.

Tale legge deve indicare le materie che possono essere disciplinate con ordinanza e indica il termine entro il quale il governo deve presentare i progetti di legge per il recepimento dell'ordinanza stessa.

Le Camere possono ratificare le ordinanze, una volta depositate, nelle forme del procedimento legislativo, conferendo alle ordinanze espresso valore dopo l'approvazione.

Il termine previsto con la legge di abilitazione è perentorio, se il Governo non presenta il progetto di legge alla ratifica l'ordinanza decade.

Le ordinanze prima di chiedere l'approvazione al parlamento devono essere deliberate dal Consiglio sentito il *Conseil d'Etat*, il quale controlla finalità e campo d'intervento, nonché il rispetto della Costituzione e degli obblighi internazionali e europei..

Il *Conseil Constitutionnel* nel sistema francese ha sempre svolto un controllo preventivo sulla promulgazione delle leggi e dei regolamenti parlamentari.

La Costituzione prevede espressamente il controllo delle leggi organiche e dei regolamenti parlamentare all'art. 45, comma 5 e all'art 61, comma 1, mentre, sono escluse dal controllo le leggi costituzionali approvate dal Parlamento riunito in congresso e il referendum (art, 61 comma 2 Cost.).

Ai sensi dell'art.54 Cost, il controllo si estende anche agli impegni internazionali assunti dalla Francia sulla base di trattati o accordi, prima della loro ratifica, al fine di accertare se è necessaria una preventiva revisione della Costituzione.

Considerazioni conclusive

Analizzando il processo di evoluzione dello stato albanese, e contemporaneamente lo sviluppo del suo sistema legislativo, si comprende che il fattore principale che ha inciso su di esso è stata la instabilità socio-politica. Senza questa forma di garanzia dell'aggregato sociale una società non ha modo di sviluppare salde istituzioni.

Partendo dall'anno 1912, e fino alla fine del 1944 con la conclusione degli eventi del secondo conflitto mondiale, il principale impegno dello stato albanese è stato mantenere salda la sua stessa esistenza.

Nel lavoro svolto abbiamo cercato di analizzare l'attribuzione delle competenze normative agli organi statali, tenendo sempre ben presente la forma di governo così come delineata dalla carta costituzionale e dal concreto bilanciarsi dei poteri.

Tenendo presente che in un periodo lungo solo 15 anni (1915 -1930) l'Albania ha mutato forma di governo passando dal principato costituzionale alla monarchia parlamentare, poi alla repubblica parlamentare per tornare alla monarchia zoghista con forti tratti assolutistici, è importante sottolineare che tali forme di governo non sono il prodotto di una base sociale sviluppata e consolidata, piuttosto esse sono state indotte da fattori esteri o interni che non ne hanno garantito un completo sviluppo.

In questo clima la capacità degli intellettuali albanesi di formulare modelli teorici adattabili al contesto era molto bassa e pertanto, le forme di organizzazione dello stato che si sono susseguite sono state una imitazione degli ordinamenti stranieri di più lunga tradizione.

L'Albania post-comunista, come altri stati dell'area balcanica, è stata un recipiente di modelli giuridico-dottrinari occidentali, come già era accaduto all'indomani della fine del dominio ottomano.

L'Italia costituisce senz'altro uno dei modelli di riferimento più vicini e pertanto anche più utilizzati in questo scambio di forme giuridiche col mondo occidentale.

Tali modelli oggi interagiscono nel tentativo di ridisegnare i profili costituzionali del paese e trainarlo definitivamente all'esterno della "lunga transizione".

Nel presente studio, abbiamo cercato di mettere in evidenza gli aspetti di continuità tra vecchio e nuovo nel solco dello sviluppo di uno strumento normativo ricco di criticità com'è il decreto legge.

In tale ottica di continuità tra passato e presente, vogliamo soffermarci su alcune analisi conclusive.

1. La configurazione ambigua delle norme costituzionali in materia di decreti- legge.

A distanza di molti anni dai mutamenti di regime registrati nei paesi dell'Europa centro e sud-orientale agli inizi degli anni 90', l'avvio verso la transizione democratica, non può dirsi ancora concluso.

La scelta dei nuovi stati è caduta sui modelli di costituzionalismo occidentali che non sempre hanno funzionato in senso democratico per la difficoltà di adattarli alle difficili realtà socio-politiche.

Non si tratta solo di capire i disegni costituzionali così come fissati nelle disposizioni fondamentali in quanto, per vedere se tali costituzioni democratiche hanno avuto successo, si deve osservare l'effettiva istituzionalizzazione degli organi di vertice.

Si sono registrati casi in cui la scelta del parlamentarismo, in virtù della forza politica dei partiti, ma soprattutto grazie alla dottrina della sovranità del Parlamento, ha oscurato il significato del principio di separazione e bilanciamento dei poteri consentendo la nota dittatura della maggioranza.

Si pone quindi il problema del ruolo del Parlamento quale organo centrale dell'ordinamento e sovraordinato agli altri organi costituzionali.

L'Albania è uno di quegli ordinamenti che nel processo di mutamento del regime, non poteva contare su esperienze precedenti importanti e continuative di democrazia.

L'esperienza comunista aveva visto sì la centralità del parlamento, ma esso era rappresentativo del sistema monista imposto dalla dittatura personale di Hoxha. La Costituzione del 1976, tra l'altro, aveva attribuito competenze normative anche ad un organo "distinto" dal parlamento, ma si trattava dello stesso presidente dell'assemblea parlamentare che poteva adottare decreti con forza di legge; al Gabinetto dei ministri invece, era stato sottratto il potere esecutivo.

Sempre nel solco di una divisione dei poteri non applicata rigidamente, come era avvenuto in epoca liberale, nel periodo transitorio con legge costituzionale viene affidata una competenza normativa in caso di urgenza al Presidente della Repubblica.

Di tale competenza ad emanare quelli che la costituzione chiamava semplicemente decreti, dal 91' al 97' se ne fece largo uso senza il rispetto dell'eccezionalità riveniente dal requisito di urgenza.

Le materie erano senz'altro riconducibili alle competenze parlamentari e sono quelle che oggi sono coperte da riserva di legge.

L'esigenza di governabilità di fronte ad un parlamento non preparato ad affrontare gli imminenti mutamenti ha offerto il destro al Presidente della Repubblica per interventi massicci, in dispregio della necessità della controfirma ministeriale, e spesso disponendo per il passato in violazione del principio di irretroattività. La irresponsabilità del Presidente della Repubblica completa un quadro del bilanciamento dei poteri evidentemente distorto in un sistema parlamentare.

Probabilmente il vecchio modo accentrato di esercitare il potere ereditato dal regime, era ancora vivo nell'agire della classe politica albanese all'indomani del cambio di guardia.

La Costituzione del '98 invece, in parallelo con la disciplina italiana anche per il tenore letterale delle norme costituzionali, affida la decretazione d'urgenza all'esecutivo realizzando quella rigidità funzionale mitigata, correlata alla flessibilità organica tipica delle forme parlamentari come quella italiana.

Percorrendo il sentiero di sviluppo della prassi della decretazione d'urgenza nel quadro costituzionale dello statuto albertino si evince come gli spazi aperti e le ambiguità normative lasciate dal costituente in questa materia abbiano consentito agli organi costituzionali, in base alla loro forza del momento, di utilizzare il decreto legge, fino ad abusare del proprio potere

Attribuito dallo Statuto al re nella previsione dell'art. 6, tale potere è stato utilizzato nella storia costituzionale d'Italia, e comunque sfruttando la prerogativa regia, ora dal re ora dal governo ma in ogni caso sempre per superare o aggirare l'opposizione parlamentare.

La sistemazione odierna nel quadro delle fonti del diritto è senz'altro più compiuta ma non per questo meno in crisi.

La storia costituzionale albanese, dal canto suo, sembra essere stata segnata dallo stesso destino e tuttora, nella seppur breve stagione costituzionale democratica, ci racconta di una competenza normativa dell'esecutivo la cui disciplina costituzionale lascia ampi spazi di manovra alla discrezionalità governativa.

2. L'individuazione giurisprudenziale dei limiti del decreto nell'esperienza albanese tra dichiarate esigenze di governabilità e "tradizione" delle misure epurative.

A proposito della continuità tra passato e presente cui abbiamo fatto cenno sopra, l'esperienza amministrativa albanese, come numerosi stati balcanici del post-socialismo, si è caratterizzata per le misure epurative che da metodo di depurazione dell'amministrazione dall'élite comunista si sono stabilizzate negli anni della democratizzazione del paese come strumenti per colpire gli oppositori politici.

Una pratica appartenente trasversalmente a tutte e due le principali formazioni politiche, da destra a sinistra.

In tale ottica riteniamo di poter leggere l'intervento del governo albanese con il decreto legge n.5 del 30 settembre del 2013 in materia di pubblico impiego.

L'intervento come descritto nel capitolo secondo è intervenuto sulla legge regolante lo status dei pubblici dipendenti delle amministrazioni centrali che il partito democratico, poi uscito sconfitto dalle elezioni del giugno 2013, aveva approvato solo un mese prima del mutamento della maggioranza di governo per stabilizzare i contratti di lavoro dei pubblici impiegati dell'amministrazione e porli al riparo dalle suddette misure ritorsive.

A parte quanto si potrebbe commentare circa il deprecabile fenomeno epurativo sopra segnalato, portato avanti ad oltranza per più di vent'anni da quasi tutti i governi, ci vogliamo soffermare sulla nota positiva di tale legge che in concreto garantiva il diritto al lavoro, il principio di uguaglianza di fronte la legge e il principio di non discriminazione sulla base dell'appartenenza politica. Il decreto governativo incideva proprio su queste garanzie.

Nel caso concreto era accaduto che il governo aveva istituito sei ministeri e con il decreto sosteneva di dover regolamentare, in tempi brevi, il reclutamento del personale che necessitava alle nuove istituzioni. Intervento questo che non poteva essere adottato con legge ordinaria visti i tempi dell'iter parlamentare.

La corte ha accolto il ricorso e le argomentazioni dei ricorrenti affermando che la richiesta è direttamente connessa con il cuore del principio della divisione dei poteri e che la previsione dei 3/5 per l'approvazione delle leggi in materia di pubblico impiego²³⁵ insieme alla lettura, in combinato disposto, con l'ultimo comma dell'art. 83²³⁶, esclude la possibilità di intervento del governo con decreto legge nella materia suddetta e nelle altre indicate dalle citate norme costituzionali.

Il caso di specie è una spia che getta una luce sul fatto che nel bilanciamento dei poteri, il sistema parlamentare albanese e la centralità del parlamento nell'esercizio della funzione legislativa, hanno offerto un mezzo, ricavabile interpretativamente dal quadro delle disposizioni costituzionali, per garantire la tutela dei diritti dei cittadini dall'arbitrio di un organo centrale dello stato e determinando, al tempo stesso, uno sviluppo di tutto l'ordinamento in senso evolutivo e progressista.

Il decreto legge suddetto veniva utilizzato in maniera distorta sfruttandone l'iter velocizzato per prorogare l'entrata in vigore della legge i cui effetti si volevano paralizzare.

I limiti del decreto legge, siano essi espliciti o ricavati dalla giurisprudenza, restringono ulteriormente lo spazio di flessibilità nell'adattamento dell'ordinamento al principio della separazione dei poteri, garantendo in quei sistemi parlamentari di nuova democratizzazione, una difesa degli individui dall'arbitrio autoritativo.

3. L'instabilità governativa nei paesi dove si fa più ricorso alla decretazione d'urgenza.

²³⁵ Si veda la nota n. 203.

²³⁶ Si veda la nota n. 204.

Analizzati i profili costituzionali in una prospettiva di studio comparato, emerge che in paesi come l'Italia e la Spagna, di "vecchia democrazia" e caratterizzati da forti instabilità governative, l'utilizzo del decreto legge ha assunto dimensioni ipertrofiche.

I governi sostengono la necessità dell'intervento per ragioni di governabilità.

Analizzando i profili costituzionali e la prassi governativa di due paesi a forte stabilità come la Francia e il Regno Unito, che hanno una configurazione diversa da quella italiana e spagnola, tra loro più simili, emerge come in questi ultimi si generi un meccanismo che va ad alimentare ulteriormente le ragioni di quella stessa ingovernabilità che si vorrebbe superare.

All'origine dello stato costituzionale, la monarchia spagnola affidava il potere legislativo al Parlamento, e al Re l'esecutivo. Sempre al Re si riconobbe anche il potere normativo in casi di "necessità" o "esigenze di sicurezza". Con questa previsione si intravede la volontà della Corona di non perdere terreno sui i poteri dello Stato.

Diverse le scelte d'oltre Manica dove, con il Bill of Rights del 1688 viene definita illegale la sospensione delle leggi senza il consenso del Parlamento.

Sulla stessa direzione troviamo anche la Francia. La Costituzione del 1830 sancì che il Re "fait les règlements et les ordonnances pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais suspendre les lois elles mêmes".

Su questo binario proseguì sostanzialmente lo sviluppo della competenza normativa del governo nel periodo dello Stato liberale durante il quale si volle escludere la competenza normativa ad altri organi, diversi dal parlamento.

Si era lungo la strada tracciata dal principio della separazione dei poteri elaborato prima in Inghilterra nel XVII secolo, e poi diffusosi dal successo dell'opera di Montesquieu, "L'esprit des lois" del 1748.

Ammesso che la dottrina e la giurisprudenza siano d'accordo nel ritenere che il fenomeno della decretazione legislativa, almeno in Italia, si sia spinto fino a rovesciare il principio di separazione dei poteri, non si può negare che nell'ultimo ventennio, non si sarebbe potuta superare l'ingovernabilità senza il potere di decretazione.

Sembra che il decreto legge sia diventato uno strumento necessario per governare, e fino a quando non si troverà una formula che dia garanzie sulla governabilità del sistema, il decreto legge, così come costruito, continuerà a creare grandi incertezze.

Oggi l'ordinamento italiano vede infiammarsi il dibattito sulla riforma costituzionale che interessa la materia di questo studio.

Il sistema maggioritario sollecita il Governo a mettere in vetrina i punti del suo indirizzo politico, che peraltro hanno maggior presa sulle aspettative collettive. Il decreto legge vi si è prestato, capace com'è di disporre le misure ad acclamazione popolare, facendo emergere l'attività governativa a livello mediatico.

L'interesse a cui tutto pare sacrificabile, vale a dire la governabilità, pretende un esecutivo capace di interferire sul Legislativo. Ma può spingersi questa interferenza fino alla corrosione?

Il perseguimento della governabilità ad oltranza da risultati immediati e costi differiti.

Il fulcro della riforma sta esattamente nel cercare il baricentro fra Parlamento ed Esecutivo, tra rappresentatività e governabilità.

Bibliografia.

- AA.VV., *Costituzione e struttura del Governo. Il problema della presidenza del Consiglio*, Padova, 1979
- AA. VV. *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005, 387 ss.
- AA.VV., *Decreto-legge e suoi aspetti problematici*, Roma, 1980
- AA.VV. *Il principio di ragionevolezza nella Giurisprudenza della Corte Costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Atti di seminario svolto in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 ottobre 1992, Milano 1994
- AA. VV. *I decreti-legge non convertiti*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nel giorno 11 novembre 1994, Milano 1996
- AGRO, A.S., “Art. 3”, in *Commentario della Costituzione* a cura di G.Branca, Bologna – Roma, 1975
- AINIS, M., *Gli effetti irreversibili del decreto-legge*, comunicazione presentata al Convegno su “Gli atti legislativi del governo e i rapporti fra i poteri”, tenutosi a Parma, il 24 e 25 novembre 1995, ora in AINIS, M., *Le parole e il temo della legge*, Torino, 1996
- AINIS, M., *Sull’efficacia del comunicato che annunzia la mancata conversione del decreto-legge*, in *Giur. Cost.* 1993
- ALLARA, B.M., *Il termine di presentazione delle leggi di conversione delle ordinanze di urgenza*, in *Jus*, 1969
- ALLEGRETTI, U., *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, 1989

- AMATO, G. – BARBERA, A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, IV ediz. Bologna, 1994
- AMBROSINI, G., *Ancora sui decreti-legge e sui poteri di sindacato dell'autorità giudiziaria*, in *Foro It.*, 1922, I
- AMORTH, A., *Vicende costituzionali italiane dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni di storia del Risorgimento*, Milano, 1951
- ANDRIOLI, V., *Diritto processuale civile*, I, Napoli, 1979
- ANASTASI, A., “*Historia e Instituconeve*”, Tirane, 1998
- ANGOLINI, V., *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996
- ANGOLINI, V., *La Corte e i decreti-legge: decisioni politiche garanzie costituzionali*, in *Regioni*, 1998
- ANZON, A., *Il valore del precedente giudizio sulle leggi*, Milano, 1995
- ANZON, A., *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1992
- AQUARONE, A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965
- ARABIA, T., *La nuova Italia e la sua Costituzione*, Napoli, 1872
- ARANGIO-RUIZ., G., *Storia costituzionale del Regno d'Italia (188-1898)*
- ANGOLINI V., *La “reiterazione” dei decreti-legge. La Corte censura i vizi del Governo e difende la presunta virtù del Parlamento*, in “*Diritto Pubblico*”, 1997
- ANGOLINI V., *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1986

BALDASSARRE A- SALVI C., *L'abuso dei decreti-legge. Contro l'irrigidimento autoritario del sistema politico*, in "Politica del diritto", 1980

BAJRAMI.A., *"Teoria dhe praktika parlamentare"*, Prishtine, 1997

BARTOLE S., *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo, A proposito della legge n.400 del 1988*, in "Giurisprudenza Costituzionale", 1988

BENVENUTO, S., *Elementi di raffronto fra i più significativi istituti della Costituzione e i suggerimenti del Ministero per la costituente*, in AA.VV. *Il Ministero per la Costituente dei principi della Carta costituzionale*, Firenze-Roma, 1995, 218 ss.

BERNARDINI. L. DE. *Il problematico vizio di illegittimità dei decreti legge ad efficacia differita*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2002

BOCCACCINI G., *Governo dimissionario e decretazione d'urgenza*, in "Quaderni Costituzionali", 1987

CABRAS D., *La decretazione d'urgenza*, in TRAVERSA S-CASU A. (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Quaderni della Rassegna Parlamentare, Milano, 1998

CABRAS D., *Un caso di reiterazione prolungata: il decreto legge in materia di differimento di termini*, in AA.VV. *Tendenze recenti nelle procedure di formazione delle leggi (1922-1995)*, Roma, 1995.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazioni al Regolamento della Camera dei Deputati- approvate dall'Assemblea nel 1997*, XIII legislatura, Roma, 1998

CALANDRA, P., *Il governo della Repubblica*, Bologna 1986

CAPORALLI G., *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, 2000

CAPORILLI F., *Decreti-legge in materia elettorale e tutela della sovranità popolare, analisi di alcune esperienze recenti*, in Cocozza V,- STAIANO S. (a cura di) *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, 2001.

CARLASSARE L., *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988 a confronto con il principio di legalità*, in “*Giurisprudenza Costituzionale*”, 1988

CARNAVALE P- CELOTTO A., *La regolazione dei “rapporti sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti” nella giurisprudenza costituzionale. Prime considerazioni*, in “*Diritto e società*”, n. 4/2000

CELOTTO A., *Cronaca di una incostituzionalità annunciata (la reiterazione dei decreti-legge al vaglio della Corte Costituzionale)*, in “*Gazzetta giuridica*”, n 40/1996

CELOTTO A., *Sara il giudice ordinario a limitare la reiterazione del decreto-legge?* in “*Diritto e Società*”, n.5/1995

CELOTTO A, - MODUGNO F., *Dichiarazione di illegittimità costituzionale della “sanatoria” dei decreti-legge non convertiti ed effetti sugli atti consequenzialmente adottati (in particolare sugli atti amministrativi)*, in “*Giurisprudenza italiana* “, n. 19/2001

CERRONE F., *La delegificazione che viene dal decreto-legge*, in *Giurisprudenza Costituzionale*

CERETTI. C., *Separazione ed integrazione dei poteri dello Stato*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze, 1996

CICCONETTI S.M., *La sentenza n. 360/96 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuonò che piove*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1996

CONCARO A., *La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n.360 del 1996; è realmente chiusa la stagione degli abusi?* in COCOZZA V. – STAIANO S. (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, 2001

CODACCI-PISANELLI., *L’ordinanza d’urgenza*, in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello 1900, p.100

CROSSA., *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, Roma 1921. I. 203

DAL CANTO F., *La sanatoria degli effetti dei decreti-legge non convertiti ex art 77, u, c. Cost, nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in COCOZZA V.- STAIANO S, (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, 2001

DAMMACCO.G., “*Liberta di religione, pluralismo confessionale e ordinamento democratico nella costituzione albanese*” in “*Kushtetuta e re shqiptare, sfida e se ardhmes euroatlantike se Shqiperise*”, Tirane, 2002

DICKMAN R., *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, 1997

DHIMA.DH. “*E drejta Kushtetuse e Republikes Popullore se Shqiperise*”, Tirane, 1963

- DUHAMEL. O, MENY.YVES., “Dictionarie Constitutionnel”, Paris 1992.
- JIMENEZ CAMPO,J., “Decreto-ley”, II, in Enciclopedia Juridica basica, Madrid, 1955, p,1941.
- JIMENEZ CAMPO,J., voce “Decreto-ley.... Cit., p. 1943
- ESPOSITO.C., *La validità delle leggi* (1934), Milano 1964
- FAVOREU.L., “Droit Costituzionale”. Dalloz., Paris, 1998
- FERRARA A.- SCIUMBATA L.R. (a cura di), *La riforma dell’ordinamento regionale*, Milano 2001
- FIORAVANTI, *Le potestà normative del Governo*, Milano, 2009
- FLOQI. K., “ *E drejta themelore*”, Shkoder, 1920
- GIANNINI.A., “*La costituzione dell’Albania*”, in “*Le Costituzioni degli stati dell’Europa Orientale*”, V.I, Roma, 1929
- HASELER. S., “*Britain’s Ancient Regime*”, in *Parliamentary Affairs*, 1990, p.425.
- HYSI. G., “*Organizimi i shtetit shqiptar dhe lufta politike rreth tij*”, Tirane, 1988
- HYSI.GG., “*Organizimi i shtetit shqiptar dhe lufta politike e tij*”, Tirane, 1988, pp.10-49, “*Historia e Shqiperise, cit.pp.209-213*, Luan Omari “*Sistemi Parlamentar*”, Tirane, 1994, pp.139-189.
- LABRIOLA.S., *Il governo della Repubblica. Organi e poteri –Commento alla L. 23 agosto 1988, n.400*, Maggioli, Rimini, 1989

LABRIOLA.S., Labriola, *Il Governo della Repubblica, Commento alla legge* 23 agosto 1988, n. 400, II ed. Maggioli, Rimini, 199, 220 s.

LOLOCI. K., “*E drejta Kushtetuse*”, Tirane, 1997

LOLOCI.K., “*Kushtetuta e re dhe disa probleme te fillimit te zbatimit te saj*”, in *Revista Giuridica I*, Tirane, 1999.

LOIODICE.A., “*La Costituzione Albanese*”, Bari 1999

LIPPOLIS.V., *La reiterazione dei decreti leggi*, in. n.2/1981

LUARASIA.A., “*E drejta zakonore shqiptare*” in “*Historia e shtetit dhe e se drejtes ne Shqiperi*” Tirane, 1944

MANCINI. G., *Norme ed usi del Parlamento Italiano*, Roma, 1987

MARTINES.T, De Caro- V. Lippolis- R. Moretti., *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, 396.

MARTINES T, SILVESTRI G., DE CARO C, LIPPOLIS V,

MORETTI R, *Diritto parlamentare*, Milano 2005, pp. 311 ss.

MIDRI.M., *La Corte e il ruolo delle cause: riflessi del cattivo funzionamento della “machina delle leggi”* in P. Costanzo (a cura di) *L'organizzazione e il funzionamento della Corte Costituzionale*, Atti di convegno tenutosi ad Imperia il 12-13 maggio 1995, Torino, 294.

MONTESQUIEU. “*L'Esprit des lois*” II, ch, II, Paris, 1923.

NOVICKIA.N., “*Rreth Konvntes Europiane*”, Tirane, 2003

OMARI. L., “*Sistemi parlamentar*”, Tirane, 1994

OMARI.L., “*Parime dhe institucione te se drejtes publike*”, Tirane, 1998

ONIDA.V., *Impugnativa di decreti-legge e legge di convalida*, in *Regioni*, 1982, 651 ss.

PACE.A. *Divulgazione sui decreti-legge non convertiti*, cit., 404, ove ricollega questo “divieto” direttamente all’art 77. Cost.

PACE. A., *Divagazione sui decreti-legge non convertiti*, cit., 404. 1991, 43 ss.

PACE.A., *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo* nella legge n.400 del 1988.

PALADIN L. Art 77, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1977.

PITRUZELLA.G., *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., specie 194 ss., anche Angiolini, V., *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. Cost.* 1996, 236 ss.; Ruggeri, A., *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2001, 164 s.

ROMBOLI.R., *Il controllo dei decreti-legge: il “seguito” delle importanti affermazioni della Corte costituzionale del biennio 1995-96*; in Cervatti, A.A., *Interrogativi sulla sindacabilità dell’abuso del decreto-legge*, in *Giur.cost.*, 1977, 874 ss.

ROMANO.S., *Sui decreti-legge e lo stato d’assedio in o occasione del terremoto di Messina e Reggio-Calabria* “Rivista di diritto pubblico” 1909 ed ora in *Scritti minori* voll. Milano 1950.

SAITTA.A., *Reiterazione dei decreti-legge e poteri del Commissario dello Stato presso la Regione siciliana*, 2010.

SILVESTRI, G., *La separazione dei poteri*, II, Milano, 1984, 305 ss.;
MODUGNO., “*Poteri (divisione dei)*”, in *Naviss. DIg. it.* XIII, Torino, 1996,
472

SCOPELLITI, A., *I decreti –legge di catenaccio*, Torino, 1897, 9ss.

VORPSI. A., *Ç’është akti normativ me fuqinë e ligjit?*, *Revista E Drejta
Parlamentare dhe Politikat Ligjore, Qendra e Studimeve Parlamentare*, Nr. VII,
Viti 2006.

ZACCARIA.R, ALBANESIE, *Il decreto legge tra teoria e prassi*, in
www.forumcostituzionale.it, 22 giugno 2009.

