

LA FACOLTÀ NORMATIVA DEL POTERE ESECUTIVO

OSSERVAZIONI

per

ENRICO MAZZOCCOLO

Presidente di Sezione della Corte dei Conti

Appena pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* del 1° febbraio la legge 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del Potere esecutivo di emanare norme giuridiche, il Presidente della Corte dei conti, onorevole Peano, credette necessario diramare alcune istruzioni agli uffici di controllo, dalla Corte dipendenti, per guidare l'applicazione della nuova legge, la quale interessa in sommo grado la funzione sindacatoria della Corte stessa.

Nella compilazione di quelle Istruzioni apparvero alcune questioni, le quali non si ritenne di poter definire, sul momento, con formule precise ed imperative.

Io mi propongo di esaminare per mio conto queste questioni e sottoporle all'attenzione degli studiosi.

Ricordo pure che per l'applicazione della stessa legge sono state pubblicate nella *Gazzetta ufficiale* del 28 gennaio altre Norme, firmate dal Capo del Governo. Queste furono tenute ben presenti nelle istruzioni fatte dalla Corte dei conti, e sono tenute presenti anche in questo scritto. (*)

* * *

Nel quadro delle leggi che, realizzando il programma del Regime fascista, sono destinate a costituire su basi più salde e più sicure la vita dello Stato e la attività del Governo, ha posto importante la legge che vogliamo studiare. Questa, insieme all'altra sul Primo Ministro, sono leggi costituzionali, in quanto intendono a regolare i rapporti tra i Poteri dello Stato. E sono leggi rivoluzionarie, nel senso più rassicurante che questa parola può avere, perchè mirano, non a sconvolgere la costituzione, ma correggerne le interpretazioni invalse nel costume politico, ed evolverne i principii in modo conforme alle esigenze dei nuovi tempi: perchè la costituzione, come ogni cosa che ha vita, è soggetta alle leggi della evoluzione e dello adattamento all'ambiente.

Nessuno nega che i termini degli art. 6 e 82 dello Statuto non prevedono, dopo la attuazione di esso, la possibilità di decreti-legge. E il rigorismo con cui quegli articoli furono intesi ed applicati nei primi decenni della nostra storia nazionale (1) collima con le

(*) Era già composto dalla tipografia il presente scritto, quando è venuto in luce l'ottimo commentario dell'avv. CARLO SALTELLI alla legge del 31 gennaio 1926 n. 100. Non ho potuto quindi valermi dell'autorità sua per avvalorare in alcuni punti le affermazioni mie, o per completarle in altri punti, togliendo da quella sua ricca miniera di notizie e di osservazioni dottrinali.

(1) Nel cinquantennio 1849-1908 la statistica del decreti-legge segna 0 per 26 anni della vita costituzionale, e 1, o 2, per altri 16 anni.

concezioni dottrinali degli scrittori del tempo. Non soltanto negati i decreti legge, ma la stessa facoltà regolamentare del potere esecutivo si affermava limitata a quelle sole disposizioni meramente amministrative che fossero indispensabili per l'applicazione della legge, esclusa ogni potestà di regolare rapporti giuridici che potessero interessare i cittadini e gli enti pubblici (1).

Ma mutano i tempi e con essi mutano i fatti sociali e le opinioni degli uomini. Così la legge di cui ci occupiamo prende la sua giustificazione da una situazione di fatto, divenuta intollerabile, assurda; quella cioè che il sistema del decreto-legge, concepito dottrinalmente e storicamente, come un fatto eccezionale, una parentesi, era divenuto il mezzo normale di manifestazione del diritto positivo, mentre il compito del Potere legislativo si andava gradatamente riducendo al mero ufficio di convalidare i decreti legge emanati dal Governo (2).

Questo anormale sistema apparisce, a chi guardi serenamente, generato non tanto per colpa di uomini, quanto e soprattutto per forza delle cose. I numerosi decreti legislativi emessi nei tre lunghi periodi dei pieni poteri che dal maggio 1915, salvo due brevi interruzioni, vanno sino alla fine del 1923; i numerosi decreti leggi che per le necessità della guerra e del dopo guerra si dovettero emanare oltre i confini delle potestà conferite al Governo dalle leggi di pieni poteri; la progressiva svalutazione della moneta che ha reso necessario continui rimaneggiamenti di stipendi, di pensioni, d'indennità, di assegnazioni in bilancio, di tasse sugli affari, di tariffe postali, telegrafiche e ferroviarie (3); il fatto che, troppe volte, decreti di carattere meramente amministrativo contenendo qualche articolo che eccedesse i poteri dell'Esecutivo, si rendeva necessario che tutto il decreto dovesse convertirsi in legge; la impoderatezza di questa frettolosa legislazione che rendeva necessari frequenti ritocchi; la stessa minuziosità delle leggi emanate prima della guerra che contenevano troppo spesso dettagli di mera esecuzione; la inazione dei Parlamenti che, assorbiti nelle questioni politiche trascuravano la funzione legislativa; l'abitudine invalsa negli uffici ministeriali di preferire il mezzo più comodo e sbrigativo dei decreti legge; tutto questo complesso di cause aveva fatto sì che oggimai ogni cosa in

(1) Vedi Cammeo: *La manifestazione della volontà dello Stato*, nel trattato dell'Orlando, § 80 ove cita Casanova, Saredo, Meucci. Vedi pure Mantellini *Lo Stato ed il Cod. civile*, III, pag. 368 e 424.

(2) Questo concetto non è mio ma risulta da autorevoli dichiarazioni fatte nel Senato. E a riprova di esso sta la Gazzetta Ufficiale del 1925 che reca 79 leggi di convalida di decreti-legge, e tra queste, una sola, quella del 17 aprile 1925, n. 473, converte in legge 2147 decreti-legge.

(3) Solamente per quel che riguarda le tariffe dei trasporti delle persone e delle cose sulle Ferrovie dello Stato ha contato nel periodo 1915-23 ben 27 decreti legislativi e 22 decreti-legge. Sopravvenuto poi, per virtù dei pieni poteri concessi dalla legge 3 dicembre 1922, n. 1601, il D. Legislativo 10 settembre 1923 che delegò al Governo entro certi limiti la fissazione di tali tariffe, si ebbero ancora 6 decreti reali (uno dei quali era decreto-legge) e 17 decreti ministeriali fino a tutto il 1925. I decreti anteriori a questa riforma diedero luogo a 24 leggi di convalida. Per le tariffe postali ho contato fino al 1925 ben 19 provvedimenti tra D. Luog. e D.-legge.

Italia fosse regolata da norme aventi forza di legge. Coticchè si era giunti a questo che, ogni provvedimento del Governo, trovando innanzi a sè la legge, doveva emanarsi con legge, o con decreto-legge. E il Ministro Rocco, in un suo eloquente discorso al Senato (1) narrò come il suo collega della Istruzione, on. Fedele, gli aveva detto: « siamo arrivati al punto che non si possono mutare i metodi di classificazione degli studenti senza fare una legge, non si può trasformare lo scrutinio bimestrale in trimestrale se non per legge ».

Deve riconoscersi al Senato del Regno il merito della iniziativa che pone rimedio a questo stato di cose (2); e deve riconoscersi al Governo il merito di averla volenterosamente assecondata.

Tornare indietro, tornare alla rigida osservanza costituzionale era impossibile: nessuno ingegnere ha mai preteso di ricondurre un fiume alla sua sorgente. Era necessario regolarizzare il sistema, circondandolo di quei freni e di quelle garenzie che ne impediscono l'abuso.

Ciò fu fatto col determinare per legge quali siano i compiti ed i limiti della facoltà normativa del Governo, e ampliandola discretamente in modo da eliminare per molte materie la necessità del decreto legge; e, nei casi eccezionali, dar regole intese a che il fatto anormale del D. legge sia ricondotto sollecitamente alla legalità.

Coticchè le facoltà del Governo sono ordinarie oppure eccezionali, secondo che si manifestano nel periodo normale, oppure in momenti straordinari della vita dello Stato.

* * *

Alla potestà normale del Governo, secondo la nuova legge, appartengono: 1°) i regolamenti da emanarsi per la mera esecuzione della legge (regolamenti esecutivi); 2°) quelli che riguardano argomenti devoluti per legge, o nel silenzio della legge, all'esclusiva competenza del Governo; i quali la dottrina chiama regolamenti indipendenti; 3°) quelli che riguardano l'organizzazione delle amministrazioni e del personale dipendente dallo Stato quand'anche si tratti di materie innanzi regolate per legge; 4°) i contratti dello Stato anche nei casi pei quali prima era richiesta una legge.

Le innovazioni portate dalla legge del 1926 riguardano esclusivamente i numeri 3 e 4.

* * *

Regolamenti di organizzazione amministrativa.

Non vi ha dubbio che questa restituzione al potere esecutivo della facoltà di organizzare e regolare il funzionamento degli uffici che agiscono in suo nome e sotto la sua responsabilità politica,

(1) Tornata 14 dicembre 1925. Resoc. pag. 3992.

(2) Disegno di legge presentato al Senato da 78 Senatori nella tornata 15 marzo 1922. Su di esso l'on. Scialoia fece una magnifica relazione (Doc. 345-A). Fu discusso ed approvato dal Senato nelle tornate 26 a 31 maggio e 14-15 giugno 1923. Ma presentato alla Camera dei Deputati decadde con la chiusura della legislatura.

sia costituzionalmente corretta; ed era praticamente necessaria, postochè per una esagerata concezione del Potere Parlamentare, erano state gradatamente a questo attribuite molte materie, che non involvendo la regolazione di rapporti giuridici, avrebbero dovuto rimanere nell'orbita dell'Esecutivo.

Però questa formulazione della nuova legge, — quantunque circondata da doverose limitazioni per rapporto agli enti autarchici territoriali, ad alcuni enti istituzionali, all'ordinamento delle magistrature ordinarie e speciali, e alle garanzie dei magistrati e funzionari inamovibili — presenta qualche dubbio.

Poichè dall'organizzazione amministrativa dipendono molti rapporti e molti interessi che essendo oggi protetti dalla legge hanno acquistato caratteri di veri diritti. Per es. lo stato degli impiegati è regolato per legge; gli stipendi sono fissati per legge. Dovrà dunque ritenersi che queste garanzie del pubblico impiego, che pur si ritengono necessarie per il buon funzionamento della macchina amministrativa, vengono ricondotte allo stato di precarietà dal quale, per molte vicende, erano infine uscite? Non si deve crederlo; ciò trascenderebbe lo scopo della legge, la quale ha un proposito di regolarizzazione formale dell'attività normativa del Governo, non già di trasformazioni sostanziali dello assetto amministrativo.

Inoltre, questa è legge che sta nei margini della costituzione, ma non ne cancella i principii. Per conseguenza essa non menoma affatto quelli che sono postulati fondamentali del regime costituzionale nostro, cioè il sindacato parlamentare e la facoltà di regolare per legge qualunque argomento che interessi lo Stato.

Il Parlamento, anche sotto la spinta dell'opinione pubblica, potrà, quando ne sia il caso, levare la sua voce a protezione degli interessi offesi. E potrà sostituire la sua norma a quella del Governo anche nella materia di organizzazione amministrativa. Le Norme della Presidenza del Consiglio, che ho citate al principio di questo scritto, chiariscono opportunamente questo punto. Ivi è detto che la facoltà organizzatrice del Governo si limita a derogare alle leggi esistenti: *non alle future*. Quindi se un decreto di organizzazione appaia contrario alle direttive che il Parlamento intenda imprimere all'azione dell'Amministrazione, non mancheranno i mezzi per emendarlo, o per porlo nel nulla, regolando la materia con apposita legge. E la nuova norma che il legislatore sarà per dare costituirà, per quella materia o per quel caso, un limite perpetuo alla facoltà organizzatrice del Governo. Non mi sembra perciò esatto dire che sul tema della organizzazione amministrativa si sia creata una competenza propria del Governo, diversa da quella della legge (1). Si è attribuita bensì al Governo una competenza propria, ma subordinata ad ogni possibile futura revisione parlamentare.

Le Norme del Presidente del Consiglio spiegano pure che la facoltà di organizzazione riguarda la costituzione, il funzionamento e i rapporti interiori fra Stato e funzionari, ma « restano fuori dal

(1) Tale, se non erro, è il concetto espresso dal Prof. Vacchelli nello studio pubblicato in questa Rivista a. c. pag. 57 a 59.

campo regolamentare i rapporti tra Amministrazioni e cittadini, e in generale tutte quelle materie che toccano i cittadini e creino in essi diritti e doveri ».

Questo concetto è chiarito con due esempi: la organizzazione delle scuole e quella degli istituti di emissione è compito regolamentare; ma stabilire l'obbligo e la durata dell'obbligo della istruzione elementare, stabilire la facoltà e i limiti della facoltà di emissioni degli istituti, appartiene alla legge.

Sono principi santissimi; ma ognuno vede come sarebbe stato meglio, se al posto di una Istruzione Ministeriale, si leggessero scritti in un articolo di legge. Che delicata è la materia, e, nello infinito campo delle applicazioni pratiche, ripiena di spinose questioni. Rese più ardue dal fatto, che, attribuita al Governo la potestà di derogare alla legge, non si potrà più allegare la incostituzionalità del Regolamento perchè contrario alla legge speciale a cui si sostituisce.

Sembra pure troppo ampia, e perciò regola poco sicura, quella d'interdire al regolamento di organizzazione ogni disciplina di rapporti tra Governo e cittadini; perchè è necessariamente regolamentare la facoltà di stabilire le formalità alle quali i cittadini debbono assoggettarsi per conseguire determinati effetti dipendenti dall'Amministrazione; o per spiegare qualche determinata attività che entri in rapporto col pubblico interesse; e di precisare in quale forma gli Enti pubblici debbono collaborare con qualche determinata attività dello Stato.

Tuttavia possono ritenersi come regole sicure, perchè dipendono dallo stesso significato letterale della formula adoperata dalla legge nostra, queste, che la facoltà di derogare alla legge che regoli la speciale materia organizzata dal decreto non possa sconfinare al punto da poter derogare alle leggi che regolino materie diverse, per es. le leggi fiscali; nè derogare alle leggi generali dello Stato, per es. quelle sull'ordinamento dei Comuni, delle Provincie, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti; tanto meno ai Codici. Non si potranno quindi con regolamento di organizzazione creare tasse, nè imporre pene, nè regolare lo esercizio delle azioni giudiziarie o dei gravami amministrativi consentiti dalla legge, nè creare vincoli al diritto di proprietà o ad altro diritto regolato dallo Statuto o dalle leggi, nè creare oneri di spese per gli enti pubblici, o vincoli al loro patrimonio, etc.

Naturalmente in questo campo di confinazione della potestà governativa di organizzazione, si parrà tutta la nobiltà e la grandezza del compito assegnato all'autorità giudiziaria.

* * *

Altro limite alla potestà di organizzazione è quello che è dato dalla legge del bilancio. Qui la legge nostra ha una frase non molto chiara. Essa dice: « Resta ferma la necessità dell'approvazione, con la legge del bilancio, della spesa relativa ». Ciò letteralmente vorrebbe dire che se la nuova organizzazione importi, ad es., la spesa di un milione, questa nuova spesa potrà inserirsi senz'altro nel disegno di legge sul bilancio, se questo non è ancora

presentato, o in una nota di variazione, se il bilancio è dinanzi alle Camere.

E sorge così la quistione. Viene dunque derogato per rapporto ai regolamenti di organizzazione, alla disposizione dell'art. 43 della legge di contabilità dello Stato, la quale impone la forma di una apposita legge di nuove e maggiori spese, quando si tratta di spesa a cui non si possa far fronte con prelevamenti dai fondi di riserva; e che deve in ogni caso essere autorizzata con apposita legge la iscrizione in bilancio di spese eccedenti le L. 150.000, quando non sono imputabili a capitoli già compresi nello stato di previsione dello esercizio in corso?

La questione si deve risolvere con una negativa. La nuova legge ha un contenuto formale, in quanto stabilisce la competenza dell'Esecutivo di fronte al legislativo; ma non intende a indebolire le garanzie sostanziali della pubblica finanza. La legge di contabilità rimane invariata, e finchè non sia provveduto a regolarizzare la spesa nei modi di legge, l'esecuzione del decreto di organizzazione, in quanto importi erogazione di somme, rimane sospesa; donde la conseguenza che la Corte dei conti dovrà opporre il rifiuto assoluto di registrazione ai mandati ed agli assegni che fossero emessi per l'esecuzione.

Questi concetti trovano conferma ed ampia esplicazione nelle Norme della Presidenza del Consiglio che ho già citato più sopra.

Da ultimo deve osservarsi per rapporto ai regolamenti di organizzazione la forma procedurale. Occorre di regola per essi il previo parere del Consiglio di Stato e la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Può domandarsi se a questa regola faccia eccezione la disposizione dell'art. 4 della legge 24 dicembre 1925, n. 2531 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, ove è detto che il numero, la costituzione e le attribuzioni dei Ministeri sono stabilite per Decreto Reale, su proposta del Capo del Governo; senz'altro.

La ragione per ricusare l'eccezione sta in ciò che la legge suddetta è anteriore, e quindi può aver subito deroga, dalla legge del gennaio 1926 sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche. Avvalora il dubbio la relazione del Guardasigilli con la quale presentava al Senato il disegno di quella prima legge, già approvato dalla Camera dei Deputati il 28 novembre 1925. In essa si dice che la questione, tanto discussa nel passato, sulla convenienza di attribuire la istituzione e le attribuzioni dei Ministeri al potere esecutivo o al potere legislativo si poteva considerare ormai superata; « E ciò per effetto del disegno di legge, già approvato dalla Camera dei deputati, e che aspetta l'approvazione del Senato, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, tra cui (art. 1) quelle che concernono l'organizzazione dei pubblici uffici, compresi naturalmente i Ministeri. L'art. 3 della presente legge (cioè quella sul Capo del Governo) si ricollega e si uniforma quindi a quanto era già stabilito in quello precedente, di cui si è fatto cenno ».

Aggrava il dubbio la osservazione che tutte le volte che un Mi-

nistero è stato istituito o soppresso per D. Reale, o ne sono state stabilite le attribuzioni, il Decreto porta la clausola: udito il Consiglio dei Ministri (1).

Però tutte queste ragioni, per quanto serie, non sembrano decisive.

L'antiorità della legge sul Primo Ministro non è una ragione sufficiente. Le due leggi sono figlie di uno stesso concetto, e sebbene per necessaria vicenda parlamentare quella sulle norme giuridiche sia venuta dopo, non può presumersi che a distanza di pochi giorni questa abbia derogato la prima. Poiché non esiste identità di materia tra l'art. 4 della legge sul Primo Ministro e l'art. 1 della legge sulla potestà normativa del Governo. La prima legge parla della creazione e della competenza dei *Ministeri* come organi costituzionali; la seconda parla della creazione e delle attribuzioni delle *amministrazioni*, come organizzazioni amministrative. Non vi è quindi contraddizione, e quindi non vi può essere deroga, e neppure obrogazione, che in fondo si risolve in una deroga, quando la nuova legge basterebbe, e non basta più a cagione della seconda.

L'aver attribuito alla esclusiva discrezione del Capo del Governo, senza il concorso dei suoi Colleghi, la creazione e la competenza dei singoli Ministeri, dipende certamente dalla diversa posizione e dalla diversa funzione che la nuova legge assegna al Primo Ministro, non più semplice presidente e rappresentante del Collegio

(1) Così il R. D. 21 dicembre 1850 che determinò le attribuzioni dei vari Ministeri; il R. D. 29 nov. 1866 che dispose il passaggio dei bagni penali dalla dipendenza del Ministero della Marina a quella dell'Interno; il R. D. 5 marzo 1874 n. 1852 pel quale gli Archivi di Stato passarono alla dipendenza del Ministero dell'Interno, il R. D. 26 dicembre 1877 n. 4219 col quale fu istituito il Ministero del Tesoro; e l'altro dello stesso giorno, n. 4220 con cui fu abolito il Ministero dell'Agricoltura; il R. D. 8 settembre 1878, n. 4498, con cui in seguito alle proposte della Camera dei Deputati fu ricostituito il Ministero dell'Agricoltura. — Dopo la legge Crispi del 12 febbraio 1888 — che riaffermò nel potere esecutivo la competenza a stabilire il numero e le attribuzioni dei Ministeri — sebbene questa legge non prescrivesse la deliberazione del Consiglio dei Ministri, tuttavia questa non mancò mai, e la menzione di essa si legge nei R. D. 3 gennaio 1889 n. 5891 e 16 marzo 1889 n. 5988 che ripartirono le attribuzioni tra i Ministeri delle Finanze e del Tesoro e nel R. D. 10 marzo 1889 n. 5973 che costituì il Ministero delle Poste. La legge Giolitti 11 giugno 1904, n. 372, investì di questa competenza il potere legislativo; ma scoppiata la guerra, in virtù dei pieni poteri furono emessi numerosi Decreti che crearono, soppressero, e fissarono le attribuzioni dei Ministeri; e sempre col voto del Consiglio dei Ministri: RR. DD. 22 giugno e 26 giugno 1916 n. 756 e 830, istituzione e attribuzioni del Ministero dei Trasporti. R. D. 21 marzo 1919 n. 304, abolizione: RR. DD. 1 novembre 1917 n. 1812 e 25 novembre 1919 n. 2200, istituzione ed abolizione del Ministero delle pensioni; R. D. 3 giugno 1920 n. 700, 31 dicembre 1922 n. 1700 e 27 aprile 1923 n. 315 relativi al Ministero del Lavoro, RR. DD. 16 giugno 1917 n. 980 e 24 novembre 1918 n. 1748 id. Armi e Munizioni; R. D. 22 giugno 1916 n. 755 che istituì il Ministero dell'Industria, commercio e lavoro; RR. DD. 19 gennaio 1919 n. 41 e 25 febr. 1923 n. 391 che costituirono e soppressero il Ministero delle terre liberate; R. D. 5 luglio 1923 n. 1439 che istituì il Ministero dell'economia nazionale; R. D. 16 novembre 1919, n. 2109 che cambiò titolo al Ministero di Grazia e giustizia; R. D. 30 agosto 1925 n. 1213 che istituì il Ministero dell'Aeronautica. - Non appare sentito il Consiglio dei Ministri sul R. D. 16 ottobre 1861 pel quale gli affari di culto passarono dall'Interno alla Grazia e Giustizia; nè in quello 2 dicembre 1923, n. 2654 pel quale la competenza in materia di edilizia popolare passò dal Ministero dell'Economia nazionale a quello dei Lavori pubblici. Ma forse se ne troverà anche qualche altro.

politico, *primus inter pares*, ma Capo del Governo e direttore dell'azione di tutti i membri del Gabinetto, con responsabilità non più confusa con esso, ma personale e propria.

E ciò trova conferma in altra parte della stessa legge sul Primo Ministro, nella quale, art. 3, si dispone che le divergenze tra i singoli Ministri sono decise dal Capo del Governo, mentre a termini di precedenti decreti sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri, in data 25 agosto 1876, n. 3289 e 14 novembre 1901, n. 466, queste decisioni appartenevano al Consiglio dei Ministri.

Neppure sono decisive nella questione, le frasi contenute nella Relazione ministeriale al Senato. Con quelle frasi si risponde ad un'altra questione molto più grave: Perchè attribuite al Governo ciò che, finora, per la legge Giolitti del 1904, non poteva farsi che per legge? E la relazione del Ministro risponde: che ciò si fa in armonia con quanto è proposto nell'altro disegno di legge sulle facoltà normative del Governo in rapporto alla organizzazione di tutte le amministrazioni. Alla formalità con cui questa facoltà di organizzazione si dovesse esercitare, e cioè alla questione se occorressero le deliberazioni del Consiglio dei Ministri o il parere del Consiglio di Stato, il Guardasigilli, riferente, non doveva badare, perchè non proposta, e, certamente, non vi alludeva. E nella lettura di quel brano occorre non dimenticare il salutare consiglio del Giureconsulto, e cioè *qua mente quid diceretur animadvertere*.

Ho accennato al parere del Consiglio di Stato, e in ciò trovo un buon argomento per la mia tesi. L'art. 1 della nostra legge pone assieme le due formalità, della deliberazione del Consiglio dei Ministri e del parere del Consiglio di Stato; e se in base a questo articolo si ritenesse obbligatoria per la creazione e soppressione dei Ministeri la prima formalità, dovrebbe necessariamente tale ritenersi anche l'altra. Ma il parere del Consiglio di Stato non fu mai prescritto, nè fu mai richiesto, su questo argomento; nè sarebbe opportuno richiederlo perchè trattasi di un atto squisitamente politico, estraneo alle funzioni del Supremo consulente dell'amministrazione.

Rimane la terza obiezione, fondata sulla consuetudine costantemente seguita dal 1850 ad oggi. Però la consuetudine cede dinanzi alla legge; soprattutto quando questa consuetudine è stata stabilita in tempi in cui erano ben diversi i rapporti costituzionali tra il Consiglio dei Ministri ed il suo Presidente.

Io penso che, non ostante il silenzio dell'art. 4, il Consiglio dei Ministri continuerà ad essere interrogato sulla creazione e sulle attribuzioni dei nuovi Ministeri. Ma la questione è ben altra. Si tratta di vedere se questa formalità sia obbligatoria per la perfezione dell'atto; poichè quando fosse obbligatoria, l'atto, senza di essa, sarebbe illegittimo e si potrebbe contestarne l'esecutorietà; a partire dalla Corte dei conti che non potrebbe registrarlo senza riserve, infino ai Tribunali che potrebbero trovare illegittimi i provvedimenti del Ministero irritualmente istituito, e negarne la legittima costituzione in causa, nei giudizi nei quali fosse per intervenire.

E torniamo ai regolamenti di organizzazione.

Occorre, sì, per essi il parere del Consiglio di Stato — oltre alla deliberazione del Consiglio dei Ministri.

E per rapporto al parere suddetto, si presenta una osservazione. Secondo un'antica e tradizionale formula, d'importazione francese, era richiesto quel parere sui « regolamenti generali di pubblica amministrazione ». Questa formula adoperata nella legge sul Consiglio di Stato del 20 marzo 1865, n. 2248, nel Testo Unico 2 giugno 1889, n. 6166, e in quello 17 agosto 1907, n. 638, fu sostituita da altra formula nel R. D. legislativo 30 dicembre 1923, numero 1601, nel quale fu ampliata la cautela del parere del Consiglio di Stato a tutti i regolamenti che per l'art. 1, n. 7 del R. D. 14 novembre 1901, n. 466, sono soggetti all'approvazione del Consiglio dei Ministri.

Quest'articolo stabilisce che devono essere deliberati dal Consiglio dei Ministri i decreti da emanarsi dal Governo per l'adempimento di mandati del potere legislativo; i regolamenti generali di pubblica amministrazione ed ogni altro regolamento per l'esecuzione delle leggi.

Dunque fino ad ieri si è parlato sempre di regolamenti generali di pubblica amministrazione. Ora questa formula è sparita, ed è stata sostituita con l'altra dei regolamenti che disciplinano « l'organizzazione ed il funzionamento delle Amministrazioni dello Stato e l'ordinamento del personale delle Amministrazioni dello Stato e l'ordinamento degli Enti ed istituti pubblici » salvo le eccezioni indicate dall'articolo stesso.

Chi ricorda quante questioni sono state fatte per precisare quali fossero i regolamenti generali di pubblica amministrazione e come si dovessero differenziare dagli altri pei quali il parere del Consiglio di Stato non era necessario (1), non sarà malcontento che quella formula sia stata definitivamente abbandonata.

La nuova formula non ha più riguardo alla denominazione dell'atto, se sia, cioè, regolamento o decreto; neppure ha riguardo al carattere generale, o particolare, o locale, dell'atto, ma al suo contenuto. Non può negarsi che anche la nuova formula potrà dar luogo a questioni; ma, poichè essa è assai più ampia, le questioni saranno minori; e, poichè è descrittiva e pratica, le questioni potranno risolversi più agevolmente. Crescerà senza dubbio il numero degli atti per cui sarà necessaria la cautela preventiva; ma chi potrà dolersi di una maggiore ponderazione negli atti amministrativi?

* * *

L'ultima facoltà devoluta in via normale al potere esecutivo riguarda « l'approvazione dei contratti pei quali era richiesta una legge ».

Questa formula diè luogo a dubbiezze ed allarmi durante la discussione parlamentare. Il senatore Ciccotti esclamava: Con una disposizione di questo genere il Governo può vender tutto: il palazzo

(1) Vedi Schanzer: Il Consiglio di Stato e i regolamenti generali di pubblica amministrazione nella Legge 1894, II, pag. 567 e segg., 607 e segg..

del Senato, le ferrovie, i boschi nazionali, gli oggetti d'arte che più teniamo in gran conto (1).

L'allarme è esagerato. L'art. 2, parlando dei casi nei quali è richiesta una legge, esclude che il Governo possa valersi di questa facoltà nei casi in cui la legge non è richiesta, perchè l'alienazione stessa è vietata dalla legge. L'alienazione degli oggetti di arte e di antichità di proprietà dello Stato è proibita dall'art. 2 della legge 20 giugno 1909, n. 364: l'alienazione dei boschi facienti parte del Demanio forestale dello Stato è proibita dall'art. 10 della legge 2 giugno 1910, n. 277. Dunque le collezioni dei Musei gloria del nostro paese; i boschi, corona e presidio delle nostre montagne, sono salvi.

E sono salve pure le Ferrovie; perchè per vendere le Ferrovie bisognerebbe prima abolire l'esercizio di Stato delle Ferrovie, il quale è stabilito dalla legge.

E il palazzo del Senato? Io non voglio qui discutere l'ardua questione, sulla quale è così divisa la dottrina italiana e straniera, per stabilire se i beni destinati ai servizi essenziali dello Stato debbono considerarsi, o no, come demaniali, e se sia perciò ad essi applicabile l'art. 430 del Codice civile, che dichiara inalienabili i beni demaniali (2). Ed anche ammettendo il carattere patrimoniale degli edifici suddetti, non reputo necessario ricordare l'antica fondamentale distinzione, costantemente seguita nella nostra legislazione finanziaria, tra beni patrimoniali disponibili e non disponibili, considerando come non disponibili « quei beni che per la loro destinazione ad un servizio pubblico governativo, ovvero per disposizione di legge, non possono essere alienati, o comunque tolti dal patrimonio dello Stato » (3). Coerentemente alla quale distinzione le diverse leggi sull'alienazione del patrimonio dello Stato a partire da quelle del 10 agosto 1862, n. 743 e 21 agosto 1862, n. 763, fino alle ultime del 24 dicembre 1908, n. 783 e 26 gennaio 1919, n. 123, vietarono la vendita dei beni non disponibili, perchè destinati a un servizio pubblico governativo.

Ma mi limito semplicemente a constatare che l'art. 21 della legge di contabilità, così frequentemente citato come un esmpio di applicabilità dell'art. 2 della legge Rocco, dice testualmente così: L'alienazione degli immobili dello Stato, quando non sia regolata per determinate categorie di casi da leggi speciali, deve essere autorizzata per legge ». Ora autorizzazione è una cosa; approvazione è un'altra. Si autorizza il contratto prima di farlo e si approva dopo che è fatto. L'art. 2 parla di approvazione. Dunque finchè non venga una legge che *autorizzi* a vendere Palazzo Madama, e finche esso rimanga sede del Senato, il Governo non potrà toccarlo.

Tuttavia l'allarme non è del tutto ingiustificato. Facciamo qualche esempio.

(1) Tornata 12 dic. 1925. Resoc. pag. 3960.

(2) Vedi le diverse opinioni e la discussione della questione in Cammeo, nel Digesto it. voce *Demanio*, § 59, 60, 283.

(3) Art. 9 del Reg.to di contabilità dello Stato 23 maggio 1924, n. 827.

L'art. 159 del citato Regolamento di contabilità dello Stato stabilisce che « la cessione gratuita di materiali ad altre amministrazioni dello Stato, o ai privati, è vietata ».

Qui non è vietata l'alienazione in massima, è vietata l'alienazione gratuita. Per farla gratis è necessaria una legge. Potrebbe alla legge sostituirsi, oggi, un decreto reale?

E così generalizzando, vi possono essere molteplici contratti, impreveduti dalla legge, i quali, derogando a disposizioni di legge, non sarebbero permessi al Potere esecutivo. Un ovvio esempio è dato da quelle stipulazioni con le quali — fuori dei casi consentiti dalla legge — si assolve il contraente con lo Stato dalla tassa di registro. Finora, per stipulare una clausola simile, era necessaria l'approvazione con legge. Potrà farlo, oggi il Governo, approvando il contratto con Decreto Reale?

Non si può negare che i termini elastici dell'art. 2 rendono possibili interpretazioni pericolose. E' « necessaria la legge » quante volte il Governo voglia derogare alla legge.

Un dato importante per risolvere questo punto è dato dagli atti parlamentari. Nella sua lucida e succosa relazione, per l'ufficio centrale del Senato, l'on. Berio scriveva queste parole: « Dopo matura riflessione è prevalso bensì il concetto di approvare questo articolo 2, ma l'approvazione è proposta tenendo conto della seguente interpretazione che l'Ufficio centrale ha creduto di dare a questo articolo, e che del resto si desume del suo spirito e dalla sua lettera ».

E dopo di avere osservato che la necessità dell'approvazione legislativa era oggimai limitata a pochi determinati contratti, il Relatore così proseguiva:

« Ciò posto l'art. 2 ha un valore puramente formale. Esso non fa che proseguire la via già battuta precedentemente e stabilisce, che se ancora vi sono leggi generali e speciali le quali richiedono, per determinati contratti, l'approvazione per legge, devesi intendere, d'ora innanzi sostituito il decreto reale, salvo il parere del Consiglio di Stato e il controllo della Corte dei Conti.

« Ciò discende anche dalla lettera dell'art. 2 nel quale dicendosi: *nei casi pei quali sia richiesta la legge* s'intende evidentemente a ipotesi di contratti già previsti dalle leggi e pei quali era espressamente richiesta l'approvazione per legge ».

Però non sfuggiva all'on. Relatore la elasticità dell'articolo. E perciò proseguiva:

« Ma l'art. 2 non può riferirsi al caso di contratti che non rientrano in categorie definite e previste da leggi generali o speciali, e che possono in un determinato momento ritenersi utili per la sistemazione di pubblici servizi o per l'interesse generale del Paese.

« Queste ipotesi, a giudizio dell'ufficio centrale, sono estranee alle disposizioni dell'art. 2. Non già che occorra necessariamente la legge, che anzi l'approvazione di un contratto è, per il contenuto, essenzialmente atto di Governo e rientra nelle facoltà del potere esecutivo, salvo l'approvazione della spesa per legge, o con la legge del bilancio.

« Ma in questi casi pensa l'ufficio centrale che nessun Governo

ometterà di presentare il progetto di contratto al Parlamento per l'approvazione, quando si tratti di convenzioni che hanno eccezionale importanza anche nei riguardi di ogni possibile ripercussione; e in questo senso si attendono dal Governo formali assicurazioni ».

Questo concetto fu ripetuto dal Relatore nella tornata del Senato del 14 dicembre 1925. E le assicurazioni nella stessa tornata furono date dal Ministro della Giustizia, on. Rocco.

Cosicchè deve ritenersi che l'articolo, come mera norma di competenza passata dal Legislativo all'Esecutivo, non riguardi affatto il contenuto, le premesse giuridiche del contratto, le quali restano sempre regolate dalla legge. E' quel che la legge, origine di ogni diritto positivo, poteva prima fare nell'approvare un contratto, non può farlo oggi il Governo, vincolato nei suoi poteri all'osservanza della legge. Quindi non facoltà di derogare col contratto alle leggi esistenti, non facoltà di fare col contratto quel che non si poteva fare se non per legge; ma solo facoltà di sostituire l'approvazione per Decreto all'approvazione per legge in quei dati casi in cui questa forma era espressamente prescritta per contratti *previsti* dalla legge.

Così inteso, l'articolo si riduce a ben poca cosa; a un effetto meramente formale; e chiarisco il mio concetto.

Viene citato come esempio, unico finora, dei casi in cui possa trovare applicazione questa nuova facoltà del Governo, l'art. 21 della legge sulla contabilità generale dello Stato, 18 novembre 1923. Questo articolo riguarda gl'immobili e le navi dello Stato.

Quanto agl'immobili ho già detto che l'articolo stesso è estraneo ai termini dell'art. 2 della legge Rocco, la quale riguarda i casi in cui il contratto già stipulato debba essere approvato con una legge formale non già i casi in cui il contratto non è possibile se prima la vendita degl'immobili non sia autorizzata da una legge.

Quanto alle navi la legge di contabilità del 17 febbraio 1884 stabiliva, con eguale disposizione, che la vendita delle navi dello Stato dovesse essere precedentemente *autorizzata* per legge. Ma sopravvenne il R. D. legge 21 dicembre 1922 n. 1800, secondo il quale le navi da guerra possono essere radiate, e quindi vendute dal Governo, quando abbiano compiuti certi limiti di età, vari per ciascun tipo di nave, o, prima di questi limiti, quando per sinistri, o per avarie, o per eccessivo logorio siano diventate inadatte ai bisogni di guerra, a giudizio del Comitato degli ammiragli. Per conseguenza di ciò, la nuova legge di contabilità del 18 novembre 1923, sostituì all'antica formula quella attuale, secondo cui le navi dello Stato non possono venderci se non in conformità delle leggi che le riguardano. Ma il concetto della legge precedente rimane intatto. Potrebbe ammettersi che il Governo in base all'art. 2 possa oggi con un Decreto reale vendere la flotta in piena efficienza bellica? Mai più. Dovrà prima decidersi nelle forme di legge, o coll'intervento del Parlamento se, in relazione a nuovi trovati che trasformino le esigenze e gli strumenti della guerra marittima, o in relazione ai vincoli imposti da trattati internazionali, questa o quella nave, e magari tutte, siano diventate inutili, e debbano esser vendute.

E così dicasi di ogni altra legge che permetta — in determinate condizioni — la vendita di cose di diritto pubblico. Può bene intendersi che alla stipulazione che prima doveva perfezionarsi con la legge formale, sia sostituita altra forma meno solenne e più rapida, e più conforme all'ufficio del potere esecutivo, e che si liberi il Parlamento della cura di esaminare, una per una, le minute clausole di un lungo contratto. Ma è la dichiarazione di alienabilità delle cose stesse che l'art. 21 intende cautelare mercè l'intervento legislativo. Spetterà al Parlamento dire che una strada nazionale, un fiume navigabile deve essere sclassificato, quando tale sclassificazione sia attribuita dalla legge speciale alla competenza legislativa; che una zona di demanio marittimo debba essere abbandonata alle concessioni perpetue a termini dell'art. 158 del codice per la marina mercantile. E dopo l'atto legislativo che proscioglie la cosa dal vincolo della demanialità, solo allora, potrà il Governo stipulare gli atti di vendita, o i disciplinari delle concessioni perpetue. Ciò, bene inteso, in tutti quei casi, in cui la legge stessa non affidi il compito di decidere dell'alienabilità dei beni, al Governo medesimo.

Da tutto ciò discende pure che limitato l'obbietto dell'art. 2 alla sola forma di approvazione del contratto, ogni altra osservanza legislativa debba rimanere inalterata. Quindi nessuna eccezione alle forme che dalla legge di contabilità pubblica sono imposte alla aggiudicazione e alla stipulazione del contratto. Nessuna maggior facoltà oltre i limiti del diritto comune, pel quale il contratto, come rapporto limitato alla persona dei contraenti, non obbliga i terzi.

Quindi non possibilità di costituire per contratto monopoli, nè creare servitù su beni privati, nè vincoli alla libertà dei cittadini, se prima non intervenga la legge che tanto autorizzi.

Voglio fermarmi un momento sui monopoli, perchè fu un'altra delle obiezioni fatte dal Senatore Ciccotti (1). Creare per Decreto monopoli nuovi, certamente non si potrebbe, perchè, come ben disse il Guardasigilli, on. Rocco, al Senato, si verrebbe a toccare la tassazione che è riservata alla legge. Ma si potrebbe cedere ad un'impresa, con diritto esclusivo, una privativa riservata allo Stato, per es. creare una nuova Regia dei tabacchi? Non credo si possa farlo per decreto, neppure se le tariffe siano riservate alla legge; perchè i diritti di privativa son tutti creati con leggi speciali, e perciò il Governo non potrebbe di sua autorità cedere una parte, sia pure aleatoria, dei proventi che sono riservati all'Erario. Molto meno si potrebbero allocare a privati diritti di privativa che le legge sulle municipalizzazioni riservano ai Comuni.

E da ultimo è necessaria nei contratti l'osservanza della legge del bilancio.

Vi potrà essere qualche legge che devolva espressamente alla competenza legislativa l'approvazione di contratti dai quali derivi qualche spesa per lo Stato non prevista nel bilancio, per es. il riscatto di qualche concessione. E' anche più facile il caso che un con-

(1) Tornata 12 dic. 1925. Resoc. p. 3961.

tratto di originaria competenza ministeriale, imponga allo Stato una nuova e maggiore spesa, la quale non potrebbe iscriversi in bilancio se non sia previamente approvata con legge speciale (art. 43 della legge di contabilità). In questi casi il contratto può farsi, ma, dicono giustamente le norme della Presidenza del Consiglio, ne sarà sospesa l'esecuzione.

Qui, per quanto riguarda la funzione della Corte dei conti, il caso è diverso dai decreti di organizzazione che non trovino nel bilancio i fondi necessari per l'esecuzione. Il Decreto di organizzazione non produce impegno e quindi la Corte dei Conti deve registrarlo senz'altro; potrà opporre soltanto il veto ai mandati. Ma il decreto che approva il contratto è impegnativo per sè stesso. Se i fondi non ci sono, il decreto si trova in contrasto con la legge del bilancio. La Corte dei Conti dovrà registrarlo con riserva; ed anche qui apporrà ai mandati il rifiuto assoluto di registrazione.

* * *

Le facoltà attribuite al potere esecutivo in via straordinaria sono di due specie. L'una è conforme al diritto positivo preesistente e riguarda i decreti emanati per delegazione legislativa, o decreti legislativi. L'altra, non conforme al diritto positivo, ma invalsa nella pratica costituzionale, con l'acquiescenza più o meno spontanea del Parlamento, e più o meno costante della magistratura, riguarda i decreti-legge, ossia i decreti che il Governo ha emessi finora di sua autorità, in materia di competenza legislativa.

I Decreti emessi per delegazione legislativa possono classificarsi in una triplice categoria: 1. Decreti emanati in virtù di pieni poteri, come si ebbero, durante le guerre per l'Indipendenza, nel 1848, nel 1859, nel 1866 e nel 1915, e più recentemente con le leggi del 13 agosto 1921 n. 1080 e 3 dicembre 1922 n. 1601 per la riforma dell'Amministrazione dello Stato; 2. Decreti emessi in virtù di speciale delegazione per alcuni determinati argomenti, come fu data per quasi tutti i codici, per i regolamenti della procedura contenziosa innanzi al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti, alle Giunte prov. amm. etc.; 3. Testi unici, quando nella delegazione legislativa sia inclusa la facoltà di coordinamento.

Sono divise le opinioni sul punto se tra i decreti fatti per delegazione legislativa si comprendano quelli che ordinano lo stato di assedio. Per ritenerli tali si cita l'art. 243 del Codice penale militare e la legge 17 luglio 1898 n. 297. Però il primo riguarda esclusivamente lo stato di guerra. La seconda aveva carattere temporaneo e riguardava i soli provvedimenti emanati dal Ministero Pelloux nel maggio 1898. Si può fare applicazione analogica di leggi eccezionali in una materia come questa che tocca la libertà dei cittadini e la sospensione della giurisdizione ordinaria?

I decreti emessi per delegazione legislativa hanno valore di legge entro i limiti della delegazione. Riconoscere questi limiti nei singoli casi, costituisce l'arduo compito imposto ai giudici nelle controversie sulla loro applicazione, e alla Corte dei Conti in sede di

registrazione dei decreti stessi. Del resto, per rapporto ad essi, nulla di nuovo stabilisce la nuova legge all'infuori di questo, che tali decreti, non sembrano più soggetti alla formalità del parere del Consiglio di Stato.

Veramente neppure nel passato erano soggetti obbligatoriamente a tale cautela preventiva, fino a che il D. legislativo 30 dicembre 1923 n. 2849 estendendo l'obbligo di sentire il Consiglio di Stato su tutti i regolamenti che pel Decreto del 1901 dovessero essere deliberati dal Consiglio dei Ministri non li ebbe assoggettati anche a questo adempimento. Ma l'art. 3, n. 1, della nuova legge richiede per essi solamente la deliberazione del Consiglio dei Ministri. Nè sembra che rimanga in vigore per questa parte la statuizione della precedente legge del 1923, perchè la legge nuova regola tutta la materia, e quindi vi è abrogazione tacita.

Io penso che l'omessa menzione del parere del Consiglio di Stato, nel citato art. 3, sia stata fatta per maturato proposito, quantunque alcune frasi degli atti parlamentari facciano credere diversamente. Perchè i decreti fatti per delegazione legislativa possono avere oggetti diversissimi, onde una formula generale avrebbe potuto in taluni casi riuscire impropria. Per es. i Codici, fatti per delegazione legislativa, sono compilati per opera o col consiglio di Commissioni miste nelle quali sono ampiamente rappresentati i due rami del Parlamento, e assoggettati alla revisione dello stesso Parlamento. Vi sono regolamenti tecnici sui quali più che il parere di giuristi o di amministratori è necessario quello di Corpi tecnici: vi possono essere decreti legislativi emessi in gravi contingenze dello Stato, nei quali la rapidità di azione del Governo non deve soffrire intralci, nè la sua responsabilità deve essere pregiudicata dall'intervento di Corpi irresponsabili. Quando un decreto da farsi per delegazione legislativa possa utilmente comportare la revisione del Consiglio di Stato, o anche di altri corpi collegiali, come la Corte dei Conti, o i diversi Consigli Superiori, la legge di delegazione lo dirà espressamente; come lo dicono caso per caso, le leggi che autorizzano il Governo a compilare i testi unici.

Non è poi neppur necessario ripetere che la formula consueta con cui si chiudono le leggi, per autorizzare il Governo a farne il regolamento per la esecuzione, non ha carattere di delegazione legislativa. Essa è un semplice invito al Governo di valersi della facoltà regolamentare ordinaria che tiene dallo Statuto.

* * *

E veniamo ai decreti-legge.

L'intento del Governo nel proporre le nuove disposizioni « è stato quello di costituire una nuova legalità per rientrare nella legge ». Così scultoriamente disse il Ministro Rocco, nella tornata del Senato del 14 dicembre 1925.

La legge del 1926 costituisce adunque lo stato giuridico dei decreti legge e da essa deve prendere vita una nuova serie di studi che non hanno rapporto con le discussioni fatte sulla base del diritto anteriore.

E in primo luogo quale è il decreto-legge?

Secondo l'art. 3, esso deve avere requisiti intrinseci ed estrinseci. Intrinseci, la necessita e l'urgenza; estrinseci, la clausola di conversione in legge. Ma il primo requisito non è soggetto ad altro controllo che a quello parlamentare. I Tribunali devono applicare il decreto, la Corte dei conti deve registrarlo in via ordinaria, quando porta la clausola di conversione in legge, senza possibilità di indagare se sia necessario o se sia urgente. Viceversa, se manchi la clausola, si dovrà negare la qualifica e il trattamento di decreto legge, anche agli atti che più rivestano quei caratteri intrinseci, come ad es. a decreti di « catenaccio ».

Ciò posto, scorrendo l'elenco dei decreti registrati finora con riserva dalla Corte dei conti, si scorge una triplice categoria di atti da essa segnalati alle Camere perchè contrarii alla legge, e cioè: atti del Governo recanti la clausola di conversione in legge; atti del governo senza la clausola; decreti che avendo contenuto individuale e non normativo, non sono destinati ad essere inseriti nella Raccolta ufficiale degli atti del Governo.

Ora la nuova legge ha posto regole soltanto agli atti della prima categoria, non alle altre due. Quindi i decreti che rechino la sola clausola d'inserzione nella Raccolta ufficiale, e non anche l'altra della conversione di legge, quantunque aventi valore normativo e forza obbligatoria, non sono decreti legge. E tra questi ve ne sono stati in passato parecchi assai importanti (1). Il Governo potrà presentarli, come ha fatto spesso, alla convalida legislativa; ma non è obbligato a presentarli.

Da ciò consegue che questi decreti — atti del Governo che non sono decreti legge — sono bensì registrati con riserva e comunicati alle Camere con gli elenchi quindicinali, ma essi hanno carattere amministrativamente esecutivo e forza obbligatoria al pari dei decreti legge. Può l'autorità giudiziaria (2) dichiararli incostituzionali e rifiutarne l'applicazione nel caso di controversie. Ma, anche in questo caso, all'infuori dei rapporti delle parti in causa essi conservano il loro imperio di fronte a tutti gli altri. E mentre i decreti legge sono soggetti a termini di decadenza, questi altri conservano perpetua forza obbligatoria, finchè non siano revocati dal Governo medesimo.

(1) Es. il R. D. 7 gennaio 1923 che sopprimeva la VI Sezione del Consiglio di Stato; il R. D. 8 marzo 1923 sull'assicurazione contro gli infortuni del lavoro dei dipendenti dello Stato, il quale decreto recava oneri al bilancio; il R. Decreto 20 marzo 1924 che dava esecutorietà ad una convenzione internazionale relativa ai diritti di associazione e coalizione dei lavoratori agricoli, la quale faceva obbligo al Governo di abrogare ogni norma legislativa che avesse effetto di restringere i diritti medesimi; il R. D. 30 dicembre 1923 portante riforma alla legislazione forestale; il R. D. 15 dicembre 1924 che approvava il nuovo regolamento generale universitario, contenente norme in contrasto col precedente D. legislativo del 30 settembre 1923, n. 2102; il R. D. 23 settembre 1923 contenente norme per la costruzione di ricoveri agli emigranti, che eccedeva le facoltà concesse al Governo con la legge di delegazione dei pieni poteri del 3 dicembre 1922, il R. D. 15 agosto 1924 il quale approvava una convenzione postale tra l'Italia e la Repubblica di S. Marino, che portava oneri alle Finanze e avrebbe dovuto perciò approvarsi per legge, ecc.

(2) Non però il Consiglio di Stato il quale non può conoscere di ricorsi contro

Cosicchè si può ben dire, che tacendo nel decreto la clausola di conversione in legge, si ponga l'atto di Governo in una posizione privilegiata di fronte al decreto legge.

E lo stesso deve dirsi degli atti della terza categoria, atti meramente amministrativi, aventi un contenuto individuale, o particolare, i quali, essendo contrarii alla legge, siano dalla Corte dei conti registrati con riserva. Le registrazioni con riserva, per l'esperienza di oltre 60 anni, si è dimostrata davvero, quale Arcoleo la qualificava, « un formalismo inane » non ostante i replicati tentativi, dottrinari e parlamentari, che intendevano a galvanizzarlo (1).

E si aggiunga questo: che il meccanismo della registrazione con riserva può, teoricamente parlando, eludere tutta la disciplina giuridica imposta ai decreti legge. Poichè, incorso un decreto legge nella decadenza, o anche rifiutato dalle Camere, il Governo, in ipotesi, potrebbe continuare ad emettere decreti in esecuzione di esso, contro i quali l'arma della registrazione con riserva non avrebbe maggior valore di quello che ha oggi.

Ho detto in ipotesi; ma non temeraria, se si pensi alla moltitudine dei decreti individuali che sono registrati con riserva perchè contrari alla stessa legge.

Sarebbe perciò desiderabile che, come il legislatore ha posto regola ai decreti legge, ponesse regola agli atti del Governo ed ai decreti individuali non conformi alla legge. E il provvedimento potrebbe esser questo. Per rapporto agli atti di governo, che non sono decreti legge, stabilire che il Governo debba presentarli alla conversione in legge, entro un dato termine dopo la registrazione con riserva: con sanzione di decadenza quando il termine sia scaduto. E per rapporto ai decreti individuali, trasformare la critica tardiva e platonica delle due Commissioni parlamentari nel giudizio sollecitato di un Collegio composto di rappresentanti delle due Camere, il quale esprima al Governo il suo giudizio sulla legittimità del decreto, e sulla convenienza di riformarlo, oppure di revocarlo.

* * *

Quale è la figura giuridica del decreto-legge?

Trattandosi di un istituto nuovo, che s'inquadra nella vasta tela di quelli antichi, è opportuno vedere con quale di essi abbia indentità, o analogia, per essere più sicuri nelle applicazioni pratiche della legge.

Talvolta nella discussione parlamentare, il Decreto legge fu chiamato un atto complesso; e difatti ne ha le apparenze; ma non la sostanza, perchè esso è già perfetto ed obbligatorio per la sua emanazione; e il procedimento di convalida parlamentare lo abolisce per l'avvenire, ma non distrugge gli effetti che esso può avere prodotti nell'intervallo.

atti del Governo emessi nell'esercizio del potere politico. Quanto alle altre giurisdizioni speciali, lo possono certamente non essendo ripetuta per esse la detta limitazione.

(1) Vedasi da ultimo l'importante discussione fattasi al Senato, nelle tornate del 10 e 12 febbraio 1923 in base alla Relazione De Cupis sui decreti registrati con riserva (Doc. LVI). Però non si venne a nessuna conclusione positiva.

E non può considerarsi come un negozio soggetto a condizione risolutiva, perchè, se così fosse, la risoluzione dovrebbe operare *ex tunc*, cioè che non accade pei decreti legge. Vero è che vi è casi in cui la condizione risolutiva viene concepita contrattualmente con effetti *ex nunc*, come nei contratti di locazione, di società, di vitalizio, etc; ma all'infuori di questa simiglianza di effetti, non vi è assolutamente analogia tra una clausola contrattuale, che opera tra i contraenti e un atto di governo, che obbliga la generalità.

Può considerarsi come un negozio invalido capace di *confirmatio*, nel senso che l'art. 1309 cod. civ. attribuisce alla parola *ratifica*? Evidentemente no, perchè il Decreto legge è un atto che la legge reputa valido ed obbligatorio, e la conferma legislativa riguarda un secondo momento. E in questo, giustamente osserva il Vacchelli, non si tratterà di *ratifica* ma di controllo politico (1).

Tuttavia, proprio a proposito dei decreti legge, la parola *ratifica* si trova adoperata in un testo avente valore di legge. Mi riferisco al R. D. legislativo 30 settembre 1920, n. 1389, che regolò il passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace, il quale negli art. 3 e 4 mandava al Governo di prorogare, abrogare e modificare i provvedimenti emessi per D. Luogotenenziale, durante i pieni poteri, e ciò mediante decreti da presentarsi alla *ratifica* del Parlamento. E di questi decreti ne furono fatti parecchi, i quali tutti recano la clausola di presentazione al Parlamento, non per la conversione in legge ma per la « *ratifica* » (2). Però qui siamo in un rapporto di ordine diverso ed analogo a quello contemplato dall'articolo 1752 cod. civ., ove pure, e con più proprio significato, si parla di *ratifica*. Perchè la facoltà data al Governo corrispondeva all'adempimento di un preciso mandato che trovava la sua propria radice nella legge 26 settembre 1920, n. 1322 che approvò il trattato di S. Germano.

Si può discutere se la locuzione *ratifica parlamentare*, adoperata in quei decreti, fosse adatta; o se meglio dovesse dirsi *ratifica legislativa*; ma, a parte l'aggettivo, il sostantivo « *ratifica* » è al suo posto.

Ma fuori di questo caso speciale, il concetto di *ratifica* di mandato non si adatta al rapporto tra Governo e Parlamento, perchè il Governo non riceve i suoi compiti dal Parlamento bensì dallo Stato; nè riceve, specialmente dopo la legge sul Primo Ministro, il suo ufficio dal Parlamento, ma dal Capo dello Stato.

Ciò non ostante, il concetto della *ratifica* ritorna ancora in discussione, per l'analogia che l'art. 3 ha con un'altra disposizione in cui quella parola è espressamente consacrata, e che riguarda un istituto avente struttura analoga al decreto legge. Intendo parlare delle deliberazioni che la Giunta comunale può prendere in caso di urgenza e che sono soggette alla « *ratifica* » del Consiglio. La legge

(1) Loco cit. pag. 63.

(2) RR. DD. legge 14 novembre 1920, n. 1944; 2 gennaio 1921, n. 17; 20 gennaio 1921 n. 108, 129 e 130; 3 febbraio 1921 n. 132, etc.

comunale e provinciale del 30 dicembre 1923, n. 2839, stabilisce all'art. 27 che « rimangono salvi tutti gli effetti dell'atto amministrativo, compiuti fino al momento della negata ratifica ». L'analogia fu posta in rilievo dall'on. Berio nella tornata del Senato del 14 dicembre 1923; non però come affermazione di una teoria, ma solo per giustificare, di fronte ai gravi dubbi sollevati, la disposizione del progetto di legge che manteneva fermo il valore obbligatorio del decreto legge sino al momento della sua decadenza.

L'aveva pure rilevata l'on. Scialoja nella sua mirabile relazione al progetto di legge d'iniziativa del Senato (1).

Ma aveva pure osservato che il « fatto è veramente analogo, ma il diritto è diverso. La funzione legislativa è profondamente diversa da quella amministrativa dei Consigli comunali e provinciali, la Giunta e la Deputazione sono veramente elette dai Consigli comunali e provinciali, mentre il Gabinetto è solo indirettamente una emanazione del Parlamento *anche in regime parlamentare, come è il nostro attuale* » (cioè nel 1923; tanto più dopo la legge del 1925 sul Primo Ministro).

L'osservazione va meditata, perchè ricca di conseguenze pratiche. Infatti:

L'Amministrazione comunale opera nella sfera del diritto costituito; è soggetta alla legge; gli effetti dei suoi atti sono regolati anticipatamente dalla legge. Il Potere legislativo opera nella sfera del diritto costituendo, esso crea la legge, può modificarla, può distruggerla, può dare alle nuove disposizioni effetto retroattivo, ed anche abolire i diritti acquisiti.

Da ciò dipende la diversa disposizione adoperata nell'una e nell'altra legge. La legge Rocco dice nell'art. 3: Il decreto legge non convertito in legge, o colpito da decadenza cessa di aver vigore. Quindi la decadenza o la negata conversione in legge equivale alla abrogazione della legge, la quale abrogazione, di regola, lascia intatti i diritti acquisiti.

Invece la legge comunale si limita a conservare quegli effetti dell'atto che erano già compiuti al momento della negata ratifica; essa rispetta solo quello che è irreparabile.

Ora vi possono essere diritti quesiti non ancora posti in esercizio, e questi sono effetti incompiuti i quali perciò non devono essere rispettati secondo la legge comunale, ma devono esserlo secondo la legge che esaminiamo.

Vi possono essere, al contrario, effetti che sono compiuti, ma che non hanno carattere di diritti quesiti, i quali sono difesi dalla legge comunale ma non lo sarebbero dalla nostra legge.

Così per fare un esempio: una deliberazione di Giunta sclassifica una strada comunale e pone in vendita i terreni. Tizio ne domanda uno e fa il contratto: ma prima che l'atto sia registrato e trascritto, o sia consegnato il terreno, o saldato il prezzo, il Consiglio nega la ratifica. Tizio avrà un diritto quesito, ma l'effetto

(1) Sess. 1922-23 Doc. n. 345-A pag. 19.

della deliberazione non è compiuto e la vendita dovrà essere annullata.

Ma ponete al posto di una strada comunale una strada nazionale; e al posto della deliberazione di Giunta un decreto-legge; e al posto della ratifica negata dal Consiglio ponete la decadenza del decreto legge; e vedrete che le conseguenze saranno diverse, perchè con la stipulazione Tizio ha acquistato un diritto che la abrogazione del D. legge non può rapirgli.

Vi è pure un'altra conseguenza. La disposizione della legge com. e prov. costituisce un *ius singulare*, poichè secondo il diritto comune l'atto annullabile, se non è ratificato, è nullo *ab initio*; e perciò come norma di eccezione non può avere altri criteri d'interpretazione oltre quello dato dal senso letterale delle parole. Invece la disposizione della legge Rocco s'inquadra nelle regole comuni sulla abrogazione delle leggi e sulla loro irretroattività. E quindi la sua applicazione può trar profitto da un vasto corpo di dottrina e di giurisprudenza formatosi nei secoli.

* * *

L'art. 3 non intende soltanto a legittimare la prassi dei decreti legge: ma anche, ed è più importante, a costituire una salutare disciplina dei medesimi.

Il D. legge è una legge provvisoria, è una parentesi nell'esercizio normale della funzione legislativa e deve quindi essere sollemente ricondotto alla osservanza costituzionale.

Perciò esso deve essere presentato alle Camere nel più breve termine: non oltre la terza seduta dopo la sua pubblicazione. Innanzi alle Camere segue la procedura di urgenza. Se si chiude la sessione, ritorna automaticamente innanzi alle Camere senz'uopo di una nuova presentazione. Se approvato da una delle due Camere viene trasmesso d'ufficio all'altra Camera, senza l'intervento del Governo. Passati due anni dalla pubblicazione, se non è convertito in legge, cessa di aver vigore; e cessa di aver vigore se una delle due Camere lo respinge.

In questo quadro di disposizioni è contemplata una triplice possibilità di caducazione e di decadenza del Decreto legge: 1° pel ritardo della presentazione al Parlamento oltre la terza seduta; 2° pel ritardo della conversione in legge oltre i due anni; 3° per la reiezione di una delle Camere.

A stretto rigore il 2° e 3° caso non rientrano nella nozione classica della decadenza, perchè la caducità dell'atto non dipende in quei casi dalla inosservanza di termini o di altri adempimenti imposti all'autore dell'atto, ma dipendono dal fatto di un terzo. E difatti la legge adopera la parola decadenza solo nel 1° caso. Negli altri due casi dice che il decreto cessa di aver vigore. Ma vi è differenza sostanziale tra il primo caso e gli altri due? Sostanzialmente non vi è differenza negli effetti immediati, perchè anche nel primo caso il decreto cessa immediatamente di aver vigore. Però vi è differenza nelle conseguenze successive. Poichè nel 1° caso, trascorsa la terza seduta, il Governo non può più presentare il de-

creto alle Camere, perchè chi è decaduto da un diritto non può più esercitarlo. Ma il Governo può, nello stesso giorno in cui il Decreto decade, farne un'altro, simile al primo, e presentarlo utilmente ad una delle Camere. E lo stesso può fare nel caso in cui sia trascorso il biennio (1). Nell'altro caso invece, quando una delle Camere lo respinga, il Governo non potrebbe costituzionalmente ripetere il decreto, perchè sarebbe insorgere contro il Parlamento. E non lo potrebbe fare neppure legalmente, perchè, secondo la legge sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, questi può richiedere che una proposta di legge rigettata da una delle due Camere sia rimessa in votazione, quando siano passati tre mesi dalla prima votazione. Dunque la forma legale non sarebbe più la rinnovazione del decreto, ma la richiesta di una nuova votazione del decreto respinto. Cosicchè in tutti e tre i casi la cessazione dell'autorità del decreto si manifesta ugualmente; ma quando essa dipende dall'inosservanza dei termini è possibile una riparazione immediata; mentre quando dipende dal voto di una delle Camere, la riparazione non può aver luogo prima che passino tre mesi — durante i quali il decreto non avrebbe vigore.

* * *

La stessa legge sulle prerogative del Capo del Governo gli dà facoltà di richiedere che un disegno di legge rigettato da una delle Camere sia egualmente trasmesso all'altra e da questa esaminato e messo ai voti. Questa facoltà potrà essere esercitata per rapporto ai decreti legge respinti da una delle due Camere?

La questione è ardua. A sostegno della negativa si può osservare: in primo luogo che la legge che stiamo studiando è posteriore all'altra sui poteri del Capo del Governo, e quindi deroga alla medesima; in secondo luogo che quest'ultima è legge generale, mentre la nostra, legge speciale, deve principalmente osservarsi nel caso speciale; in terzo luogo che la legge 24 dicembre 1925, in quanto concede al Primo Ministro la detta facoltà, deroga all'articolo 56 dello Statuto, e quindi non può avere applicazione troppo larga; in quarto luogo, che il decreto legge non è considerato come ogni altro disegno di legge, ma ha regole sue proprie. Intanto si è consentito al Governo l'esercizio giuridico di questo potere di fatto, in quanto sono prese le misure necessarie per reprimere prontamente l'abuso del potere stesso.

Ma d'altra parte si deve riflettere che si tratta di due leggi che sono figlie di uno stesso programma organico, e coordinate tra loro, come il Guardasigilli on. Rocco ebbe ad assicurare durante la discussione senatoria. Non si può supporre un contrasto di disposizioni, ma si può ben credere che le regole dettate pel caso speciale si completino con quelle della legge generale, postochè non vi è divieto espresso di applicare nello stesso caso le une e le altre.

(1) Dichiarazioni del Guardasigilli Rocco, in risposta all'on. Carboni nella tornata del Senato del 14 dicembre 1925. Resoc. pag. 3999-4000.

Quindi il decreto legge respinto da una delle due Camere cesserà di aver vigore a termini della legge del 1926 e non riprenderà vigore se non dopo che entrambe le Camere lo abbiano approvato e il Re lo abbia sanzionato. Ma frattanto il Governo può valersi di tutti i mezzi che la legge gli concede per salvare un decreto che reputi necessario all'interesse dello Stato. Non potrà, come ho detto, rinnovare il decreto respinto da un ramo del Parlamento. Ma potrà chiedere che sia presentato all'esame dell'altra Camera, e se questa lo approvi, sia ripresentato a quella che lo respinse. Se questa lo respinge ancora, potrà chiedere dopo tre mesi la seconda votazione. Se poi anche questa volta sia contraria, riprende osservanza l'art. 56 dello Statuto, e il decreto non potrà più essere presentato; ma sotto la forma di un nuovo disegno di legge, e non più come decreto da convertirsi in legge, potrà il suo contenuto essere proposto ad una nuova sessione parlamentare.

* * *

Viene ora un'altra questione. Il decreto legge deve essere presentato « ad una delle due Camere » nel termine che sappiamo. Ma deve presentarsi a quella delle due Camere, la quale per prima tiene la sua terza seduta, dopo la detta pubblicazione? Oppure è in facoltà del Governo (quando non si tratti di argomenti pei quali sia statutariamente obbligatoria la precedenza della Camera elettiva) di scegliere tra la Camera che siede e quella che non siede, ed aspettare la terza seduta di questa seconda Camera?

Le istruzioni emesse dal Presidente della Corte dei conti risolvono la questione nel senso letterale e più largo; ed io sono dello stesso avviso; perchè in tema di decadenze (e qui, non vi è dubbio, si tratta di una decadenza) non sono consentiti ampliamenti del senso letterale delle parole.

Questa interpretazione sembra però contrastata da alcune frasi contenute nelle « Norme » della Presidenza del Consiglio, innanzi indicate. Ivi si legge: « Poichè il termine per presentare il decreto al Parlamento può essere angusto, *se una delle Camere sia aperta, o apra le sue sedute in un momento prossimo alla pubblicazione*, si rende necessario di semplificare le formalità che attualmente si seguono per la presentazione stessa ».

Certamente quelle parole indicano il leale proposito del Governo di presentare i decreti legge a quella delle Camere che prima si riunisca. Ma la legge è quel che è, ed impera per quel che dice. Quando quel lodevole proposito per qualche necessità politica non possa essere attuato, non vi saranno (fuori dei casi di precedenza obbligatoria stabilita dall'art. 10 dello Statuto) conseguenze di caducità.

Questo concetto a me pare che debba valere anche quando il decreto-legge sia emesso nel tempo in cui la sessione parlamentare è chiusa.

Presentato il D. legge ad una delle Camere, potrebbe il Governo abrogarlo prima che la Camera si pronunci? Deve ritenersi

l'affermativa, sia perchè la legge non lo vieta, sia perchè può esservi ragione di dover fermare sollecitamente l'applicazione di un decreto, manifestatosi non conforme al pubblico interesse. Abrogato il Decreto, prima del voto del Parlamento, dovrebbe il Governo ritirare il disegno di legge di conversione. Ma può ritirarlo come ogni altro disegno di legge? La relazione dell'on. Scialoia sul progetto senatoriale del 1923 (1) dice che in questo caso in cui il decreto sia abrogato prima del voto delle Camere « deve tuttavia ritenersi necessaria la discussione e il voto del Parlamento appunto in relazione al tempo intermedio in cui il primo decreto legge ebbe vigore ». Concetto esattissimo; ma in quale forma avrà applicazione? Non si potrà discutere più un disegno di legge ritirato dal Governo. Però, per revocare un decreto-legge il Governo deve fare un nuovo decreto legge e presentarlo alle Camere; e solo in questa sede, se non prendo abbaglio, potrebbe il Parlamento discutere se gli effetti prodotti dal decreto revocato, nel tempo intermedio, si debbano conservare, o distruggere.

* * *

Non vi sono limiti di materie, oltre i quali sia interdetto al Governo di fare decreti-legge. Si è discusso molto nei due rami del Parlamento se convenisse precisare gli obbietti sui quali il decreto legge possa cadere, e quelli sui quali non possa. Ma si concluse che non sarebbe possibile farlo poichè i casi di necessità e di urgenza nella vita dello Stato sono indefinibili. Tuttavia vi è un punto sul quale è costante il consenso sulla esclusione del decreto legge: e cioè sulla impossibilità giuridica di modificare con esso la legge elettorale politica. Questa ipotesi è assurda, esclamò il Guardasigilli on. Oviglio, nella tornata del Senato del 30 maggio 1923.

* * *

Quali sono le conseguenze della decadenza di un decreto legge? Nei riguardi giuridici ho già detto che esse sono le stesse dell'abrogazione di una legge. Nei riguardi finanziari sono le stesse che si sono viste pei decreti di organizzazione nei loro rapporti con la legge del bilancio. Nei riguardi amministrativi occorrono alcune osservazioni.

Anzitutto non è necessario che, decaduto il decreto, il Governo lo revochi con atto espresso. Questa revoca era prescritta nel progetto di iniziativa Senatoria; ma fu tolta, sia perchè non necessaria, giacchè un decreto decaduto perde il suo imperio *ipso jure*; sia perchè pericolosa, potendo la revoca tardare e prolungarsi così gli effetti del decreto respinto.

Che dire dei provvedimenti emessi dal Governo in base o in esecuzione di un decreto-legge che sia colpito da decadenza?

La questione, nei rapporti amministrativi, interessa soprattutto l'osservanza delle registrazioni imposte alla Corte dei conti.

(1) Pag. 28.

Le Istruzioni diramate dalla Corte ai suoi uffici di controllo dispongono quanto appresso:

« Incorso un decreto nella decadenza, la sua esecuzione non può più oltre essere consentita. La Corte dei conti dovrà quindi registrare con riserva tutti i decreti che, dopo il giorno della decadenza, venissero emessi in esecuzione di un decreto decaduto; e se fossero nomine di personale dovrà respingerli senza restrizione (1). Quanto ai mandati, se i fondi sono stati iscritti nel bilancio, non potrà opporre un rifiuto assoluto, ma dovrà registrarli con riserva,

« *Quid* se i decreti o mandati emessi in un giorno anteriore alla decadenza del decreto, vengono presentati alla registrazione dopo il detto giorno? La Corte dei conti li dovrà respingere o registrare con riserva, secondo le regole ora dette; poichè non è più consentita l'esecuzione di una norma che ha perduto ogni valore giuridico ».

Queste regole sono giuste. Taluno per altro potrebbe osservare che vi possono essere decreti o mandati, che siano emessi in relazione ad un diritto quesito da terzi, prima della decadenza di un decreto legge e che la decadenza non potrebbe distruggere.

Il caso è raro, come spiegherò più oltre; e bisogna tener presente che le Istruzioni predette non sono già un commento esegetico della legge, ma sono norme pratiche intese a regolare l'azione degli uffici e ad impedire che passino senza discussione quegli atti che importano un esame delicato. Imposta agli uffici la regola della registrazione con riserva degli atti di cui si parla, gli uffici stessi sono obbligati a fare relazione, provocando così la discussione collegiale della Corte, la quale vedrà se l'atto debba essere registrato in via ordinaria.

Ma il caso, come ho detto, è raro. Quali sono i provvedimenti che il Governo può emettere a soddisfacimento di diritti quesiti in forza di un D. legge decaduto? Non certo decreti che conferiscano nomine, o concedano autorizzazioni, o approvino contratti; salvo qualche transazione. E solo per queste transazioni potrebbe consentirsi la registrazione ordinaria, osservando però che la transazione è conseguenza ma non esecuzione del decreto decaduto.

Atti di vera esecuzione potrebbero essere gli ordini di pagamento che siano adempimento di diritti acquisiti in base al decreto decaduto; per es. stipendi o pensioni relativi al periodo anteriore alla decadenza. Ma questi pagamenti di regola non si fanno con mandati, ma con ruoli di spese fisse e quindi non sono compresi nel divieto imposto dalle Istruzioni della Corte alla registrazione ordinaria.

Potrà esservi da ultimo il caso che si tratti di un mandato, o un assegno di saldo-conti, relativo a spettanze contrattuali il cui diritto sia maturato prima della decadenza del D. legge. Solo in questo caso la registrazione ordinaria potrebbe essere consentita, previo accurato esame del fatto. E questo esame, in virtù delle

(1) Ciò si riferisce alla disposizione contenuta nell'art. 14, ultimo comma, lett. b, del R. D. Legislativo 18 novembre 1923, n. 2441 sulla Corte dei Conti.

Istruzioni suddette, deve esser fatto dalla Corte sempre collegialmente.

* * *

Fin qui la legge ha provveduto all'avvenire; ma restava a legalizzare la congerie dei decreti-legge emessi nel passato. A ciò fu adempiuto con numerose leggi che convertirono in legge talvolta con emendamenti, molte migliaia di decreti-legge.

Per tutti gli altri, sfuggiti sinora alla convalida legislativa, si provvede con l'art. 4 della legge in esame.

Questo articolo presenta qualche questione.

Esso dice: Per i decreti-legge emanati anteriormente alla pubblicazione della presente legge i termini stabiliti dall'articolo precedente (e cioè i termini per la presentazione al Parlamento e per la decadenza biennale) decorrono dalla pubblicazione della legge stessa.

La legge fu pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 1° febbraio ed entrò in vigore il giorno 16. Il periodo dal 1° al 15 febbraio costituisce una zona neutra nella quale la facoltà del Governo di fare i decreti-legge è legalizzata in potenza ma non in atto. Nè si potrebbe dire che la legge sia obbligatoria per i cittadini dal 16 febbraio, ma al Governo conferisce poteri dal 1° febbraio, sia perchè in regime costituzionale il Governo è soggetto alla legge come i cittadini, sia perchè un rapporto obbligatorio crea diritti e doveri reciproci, e non possono i diritti nascere prima che siano nati i doveri.

Se dunque la legge entra in vigore col 16 febbraio i decreti-legge emessi dal 1 al 15 febbraio sono soggetti al diritto anteriore, e quindi la Corte dei Conti doveva, e li ha registrati con riserva. Questi decreti sono stati 92.

Ma da quale giorno dovrà computarsi quella terza seduta entro la quale i detti decreti, dovranno, o devono essere stati presentati ad una delle Camere? Non dal 1° febbraio, data della pubblicazione della legge, sia perchè l'art. 4 parla dei decreti emessi *prima* del 1° febbraio, sia perchè nei quattordici giorni successivi al 1° febbraio la legge, come ho detto, non era obbligatoria, nè poteva il Governo essere tenuto agli adempimenti prescritti; nè il termine imposto dalla legge poteva decorrere (senza una espressa disposizione) prima che la legge entrasse in vigore.

Dunque si deve concludere che questi decreti devono essere presentati ad una delle Camere entro la terza seduta dopo il 16 febbraio. Per la storia, è bene notare che nel periodo dal 1° al 15 febbraio la Camera dei deputati ha tenuto 2 sedute, ed il Senato una sola.

La legge non ha regolamento, e si comprende, avendo essa un contenuto totalmente giuridico. Eppure per la sua buona applicazione sarebbe utile qualche piccola disposizione di ordine esecutivo, e spiego il mio pensiero.

Questa legge impone a una moltitudine di persone la necessità di seguire passo passo le vicende dei decreti legge. I quali sono

stati migliaia per il passato, certamente diventeranno pochi nell'avvenire; ma in questo periodo di assestamento, non sono ancora diventati rari. Per esempio dal giorno dell'entrata in vigore della legge, 16 febbraio, fino ad oggi 15 aprile, sono stati 28.

Tutti gli uffici pubblici, centrali e provinciali, statali e parastatali, autarchici e istituzionali; tutti i magistrati e gli avvocati, procuratori e notari; le banche, le grandi aziende, dovrebbero tenere ciascuna per suo conto il registro dei decreti legge che li riguardano, seguire le date di pubblicazione, presentazione alle Camere, approvazione di ciascuna Camera, conversioni in legge, decadenza, emendamenti etc.

Altri uffici che hanno carattere generale dovranno seguire il corso di tutti i decreti legge: il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, le Avvocature erariali, la Ragioneria generale, parecchi Ministeri, la magistratura; ed anche le Camere legislative.

Ai cittadini poi, che non possono tenere il registro, converrà caso per caso eseguire un'inchiesta per sapere se il tal decreto sia diventato legge: ad essi sembrerà preferibile il sistema anteriore nel quale almeno si sapeva che tutti i decreti legge erano obbligatori.

Non varrebbe la pena d'incaricare un'ufficio unico, che segua le vicende di tutti i decreti legge, e le pubblichi a volta a volta sulla Gazzetta Ufficiale? un ufficio a cui potesse chiedere notizie in proposito chiunque ne avesse bisogno? Non un ufficio nuovo, ben inteso, ma un'ufficio già esistente, per le cui mani i decreti legge debbono passare per necessità di cose: per es. il Gabinetto del Guardasigilli, o la Corte dei Conti, o la Segreteria di una delle Camere?

Non varrebbe la pena di pubblicare l'elenco dei circa 7000 decreti legge emessi fino al 15 febbraio 1926, con l'indicazione per ciascuno di essi, se convertito in legge oppure abrogato o decaduto? Oggi è un affar serio voler sbrigare da solo una simile indagine. Per es. il R. D. legge 19 novembre 1889, n. 6535, sugli inabili al lavoro, è stato convertito in legge? Risulta che fu presentato al Senato durante la XVI legislatura (Disegno di legge, n. 10). Riferì lo on. Puccioni il 15 marzo 1890 ed il Senato nelle tornate del 19 e 20 dello stesso mese lo discusse ed approvò. Presentato alla Camera dei Deputati col disegno di legge n. 139, rimase allo stato di relazione (Rel. on. Curcio). Nella XVII legislatura fu nuovamente presentato alla stessa Camera col disegno n. 45, ma fu ritirato il 19 giugno 1891 e ripresentato lo stesso giorno con altro disegno n. 161. Non vi fu relazione e decadde con la chiusura della sessione. Dopo non pare sia stato più ripresentato per la conversione in legge, e quindi non avrebbe più vigore. Ma siamo sicuri?