



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

10!

G. URTOLLER

LA COMPETENZA LEGISLATIVA

ED

I DECRETI-LEGGE



ROMA

TIPOGRAFIA ELZEVIKIANA

di Adelaide ved. Pateras

1896

REGIONALE
NETO
oteca

S.
5

G. URTOLLER

LA COMPETENZA LEGISLATIVA

ED

I DECRETI-LEGGE



ROMA

TIPOGRAFIA ELZEVIRIANA

di Adelaide ved. Pateras

1896



ms. 2621



inv. 7766



LA COMPETENZA LEGISLATIVA

ED I DECRETI-LEGGE

Lo Statuto del Regno chiaramente esprime agli articoli 3, 6, 7 d'onde abbia origine come si esplichì e si completi la legge. Sembra invero non esservi luogo a questione circa la competenza legislativa vera e reale, poichè escluse le fonti tassativamente indicate, qualsiasi altra modalità nel darle vita, sembra potersi dire incostituzionale, quindi non obbligatoria pei cittadini. Ma il dubbio nasce quando si dia il caso che il potere esecutivo per provvedere ai bisogni dell'amministrazione crede di potersi arrogare il diritto di ricorrere all'espedito dei decreti-legge, sostituendo in tal modo l'opera propria a quella del potere legislativo, quando non possa questo esercitare le proprie mansioni o per proroga o per iscioglimento della Camera.

§ I.

Volendo esaminare la questione proposta sia nello spirito dello Statuto sia nella pratica della vita costituzionale, trovo innanzi tutto necessario iniziare lo studio con l'esame degli articoli che hanno rapporto con la tesi in discussione.

L'origine della legge è chiaramente esposta nell'art. 3, ove è detto che: « Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere, il Senato e quella dei Deputati. »

All'art. 6 è detto: « Il Re..... fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi senza sospenderne l'osservanza o dispensarne. » A questo articolo però abbiamo già alcune deroghe sancite nello Statuto stesso e nei Codici.

Per l'art. 8 del Codice Civile il Re può dispensare dagli impedimenti stabiliti per legge al matrimonio tra gli affini del medesimo grado e tra la zia ed il nipote, come può dispensare dall'impedimento di età.

In diritto penale il Re può derogare alle pene inflitte facendo grazia e commutando le pene con decreto emanato sopra proposta del ministro di grazia e giustizia, udito il Consiglio

dei ministri; concede indulti che servono ad estinguere od attenuare le pene inflitte con sentenza passata in giudicato.

All'infuori di questa eccezione *il Re non può sospendere le leggi o dispensarne dalla esecuzione*, Tale disposizione, tolta dalla Costituzione Francese del 1830, ha un significato storico che è opportuno qui accennare, servendo a chiarire meglio il tema che mi sono proposto di svolgere.

L'instabilità costituzionale, di cui ci ha dato prova la Francia in 84 anni di vita politica (1791-1875) (1) biasimata da molti, ha portato però negli ultimi suoi statuti un notevole progresso. Non è certamente nelle libertà individuali che potremo riscontrare ciò, giacchè sancite nella famosa dichiarazione dei diritti dell'uomo, nessun successivo cambiamento di Governo potè disconoscerle, ma fu nell'organizzazione dei poteri che seppe meglio assicurare l'esercizio di esso in rapporto alle libertà politiche. Così nella Carta del 1830 fu portata una notevole modificazione in ordine alla prerogativa regia. Infatti nella Costituzione del 1814 era detto che il Re aveva facoltà di fare *i regolamenti e le ordinanze*

(1) In tale periodo di tempo la Francia si è data undici costituzioni, con una vitalità troppo relativa, poichè due solamente hanno vissuto 18 anni.

necessarie per la esecuzione delle leggi e per la sicurezza dello Stato. Questa espressione fornì pretesto ai ministri di Carlo X di suggerirgli le famose ordinanze con le quali si venivano a violare le libertà costituzionali della Francia, attribuendo al Re un potere superiore alla legge stessa.

Ed il Re tratto dai consigli e dall' indole propria, non dubitò di aderire alle proposte ordinanze mentre la Carta a giudizio dei suoi consiglieri, appariva gli desse facoltà di prendere tutti i provvedimenti necessari per la sicurezza dello Stato.

Ognuno conosce quali furono le conseguenze di tale interpretazione, che permetteva al Re un potere dittatoriale.

Nella Costituzione del 1830 volendo tolti i pericoli di così eccessiva interpretazione dell' autorità regia, furono soppresse le parole: (Il Re) *... fa i regolamenti e le ordinanze necessarie per la esecuzione delle leggi e per la sicurezza dello Stato*, sostituendole con le seguenti: *senza potere sospendere le leggi nè dispensare giammai dalla loro osservanza.* I redattori dello Statuto nostro accolsero la medesima disposizione, ma tolsero la parola *giammai*, sancita anche nello Statuto Napolitano del 1848 e nello Statuto Toscano. Da ciò trasse argomento qualcuno per

concludere che mancando nell'articolo 6 la parola *giammai*, si doveva ritenere come implicita la facoltà concessa al potere esecutivo di arrogarsi il potere legislativo e quindi legittimi sarebbero i decreti-legge.

Vediamo quanto fondamento di ragione abbia l'interpretazione accennata.

§. II.

Manifesta è la superfluità dell'inciso nell'articolo citato stabilendo un articolo precedente, quali sieno i poteri che concorrono alla formazione della legge (1). Ma meglio ancora si conoscerà il valore dell'obbiezione dall'esame del *Processo verbale per la compilazione dello Statuto* (2).

E per vero in esso risulta che l'eliminazione della parola *giammai* fu piena ed assoluta e nessun altro motivo ne cagionò l'esclusione all'infuori di togliere una parola che poteva sembrare superflua nel contesto della legge stessa. Così risulta dal verbale, che qui riporto:

(1) Art. 3.

(2) Tolgo il testo dall'importante lavoro dell'illustre Barone Manno: *La concessione dello Statuto*. — Pisa, 1885.

.... « On est venu ensuite à la lecture de
 « l'article portant : *Al Re solo appartiene il po-*
 « *tere esecutivo. Egli è il capo supremo dello*
 « *Stato. Egli comanda tutte le forze di terra e*
 « *di mare: dichiara la guerra: fa i trattati di*
 « *pace, di alleanza e di commercio. Nomina a*
 « *tutti gl'impieghi e dà tutti gli ordini neces-*
 « *sari per l'esecuzione delle leggi senza sospen-*
 « *dere o dispensare giammai l'esecuzione.*

« Il a été proposé de supprimer la dernière
 « phrase de l'article comme superflue. Quelques
 « membres ont été de cet avis entre autres le
 « Comte de la Tour, le Chevalier de Collegno,
 « le M.^{is} Raggi. Il a même été remarqué que
 « cet article n'existait pas dans la Constitu-
 « tion de France avant la Révolution de 1830.
 « Mais la majorité des voix sur la consideration
 « que la suppression de cette phrase dans un
 « article copié de la Constitution de France
 « pourrait faire naître le doute qu' il y ait une
 « arriée pensée, a jugé qu' il était plus prudent
 « de ne pas l'omettre. On a cependant unani-
 « mement consenti sur la proposition du Comte
 « Bonelli a enlever le mot *giammai.* »

Ma indipendentemente dai motivi che pos-
 sono emergere dall'esclusione della parola *giam-*
mai meglio si conoscerà l'importanza della qui-
 stione sulla validità costituzionale dei decreti-

legge, coll' esaminare quali siano le condizioni necessarie alla legalità dei decreti, come atti legislativi deliberati dal potere esecutivo per istabilire poscia se il potere legislativo abbia il diritto di decidere sopra decreti e regolamenti illegali.

§ III.

È assioma inconcusso in scienza politica la divisione dei poteri, accettato da tutte le costituzioni come meglio corrispondente ad una sana organizzazione politica ed alla maggiore tutela dei diritti individuali.

Non occorrono molte parole a dimostrarne l'importanza, poichè ognuno comprende come tale assioma non solamente soddisfa alla legge generale che regola e governa il lavoro umano ma eziandio alla necessità di evitare la riunione dei vari uffici ed attività in un solo potere, onde evitare il più assoluto dispotismo. È appunto l'osservanza non perfetta di tale principio, come notava in altro mio lavoro (1), che diede origine alle tirannie antiche e moderne impostesi ai popoli.

(1) Lo Statuto fondamentale del Regno annotato - Parte seconda - *Divisione dei Poteri* - pag. 11 - Firenze, Le Monnier.

Esplicandosi le varie attività dell' organismo politico in tre distinte manifestazioni che si riassumono nel fare le leggi, nell'eseguirle, e nell'applicarle ai singoli casi speciali, donde la triplice divisione del potere in legislativo, esecutivo e giudiziario, ne segue che l'un potere non deve arrogarsi le attribuzioni dell'altro, per impedire quell'assolutismo di cui avemmo esempio nei tempi trascorsi e che appunto avviene quando l'un potere si attribuisce le funzioni dell'altro.

Apparisce da ciò evidente che il potere esecutivo non può emanare decreti che invadano l'azione legislativa se non quando abbia ricevuto dal potere legislativo la necessaria facoltà oppure sia espressa nel patto costituzionale una dichiarazione che autorizzi tale deroga come è espresso nei testi seguenti:

AUSTRIA. *Legge Costituzionale del 21 dicembre 1867, colla quale è modificata la legge del 26 febbraio 1861 sulla rappresentanza dell'Impero* — Art. 14. — Se circostanza urgente rende necessario nell'intervallo della sessione qualche misura che esiga secondo la Costituzione, il concorso del Reichsrath vi si potrà provvedere sotto la responsabilità collettiva del Ministro, con l'ordinanza dell'Imperatore, alla condizione che non si apporti così alcuna modificazione alla legge costituzionale e che non risulti un

carico permanente per il tesoro pubblico, nè una alienazione di dominio dello Stato. I decreti emanati in tali circostanze avranno provvisoriamente forza di legge, allorchè sieno firmati collettivamente dai ministri e pubblicati riferendosi alla presente disposizione di legge costituzionale (1).

Esse cessano di avere forza di legge se il Governo dimentica di presentarle all'approvazione del Reichsrath nella sessione che seguirà la loro promulgazione, e preventivamente alla Camera dei deputati nelle quattro settimane dalla sua convocazione, quando l'una delle due Camere ricusi la sua approvazione. Il ministero è collettivamente responsabile del ritardo di queste ordinanze dacchè esse hanno perduto la forza di legge che vi era provvisoriamente annessa.

FRANCIA. *Carta Costituzionale del 4 Giugno 1814.* Art. 14. — Il Re è il capo supremo dello Stato, comanda le forze di terra e di mare, dichiara la guerra, fa i trattati di pace, di alleanza e di commercio, nomina a tutti gl'impieghi di amministrazione pubblica e fa i regolamenti ed

(1) Osservando l'« *Annuaire de Legislation comparée* » negli anni 1874 p. 1890 e l'« *Annuaire* » del 1875 pag. 270, il lettore vedrà che il Governò si è valso più volte di tale prerogativa.

ordinanze necessarie per l'esecuzione della legge e la sicurezza dello Stato.

PRUSSIA. *Costituzione 31 Gennaio 1850.* — Art. 63. — Se misure di urgenza debbono esser prese, sia per il mantenimento della sicurezza pubblica, sia a cagione di calamità nazionali imprevedute e se le Camere non sono riunite, saranno emanate ordinanze, che avranno forza di legge, sotto la responsabilità collettiva del ministero, visto che non siano contrarie alla Costituzione. Solamente esse dovranno esser sottoposte all'approvazione delle due Camere nella prossima loro riunione.

SASSONIA. *Costituzione del 4 Settembre 1831.* - Sezione II. — Art. 88. — Il Re può ancora emanare ordinanze sottoposte, per loro natura, all'approvazione degli Stati, qualora il bene pubblico ne reclami l'urgenza e se il ritardo apportato alla loro promulgazione abbia per effetto di comprometterne lo scopo temporaneo. Ma queste ordinanze non debbono mai modificare la Costituzione o la legge elettorale. I ministri sono responsabili della realtà dell'urgenza.

.
 WURTEMBERG. *Costituzione del 25 Settembre 1819.* Capitolo VII. — Art. 88. — . . . il Re ha il diritto di emanare ordinanze senza il consenso degli Stati e di prendere le misure ne-

cessarie per l'esecuzione ed il mantenimento delle leggi; nei casi urgenti ha il diritto di prendere da solo le misure indispensabili alla salute dello Stato.

§ IV.

Benchè il nostro Statuto non abbia disposizioni tassative che giustifichino la competenza del potere esecutivo nel fare leggi, taluni affermano non potersi neppure ritenere il contrario, non essendovi una proibizione assoluta: e la Corte di Cassazione romana nel 19 novembre 1888 sentenziava che « non si può trarre argomento a negarla; non vi è scritta, non contraddice lo Statuto, anzi lo esplica e lo compie. Lo esplica e lo compie perchè nella vita quotidiana di uno Stato non si provvede a sole esigenze ordinarie e sempre rinascenti, che uno Stato abbia saputo provvedere; si ha sempre un imprevisto che sfugge ad ogni legge e soprattutto a quella generale che debbe governare tutto uno Stato; si ha delle necessità che, scongiurate oggi, minacciano il pericolo del domani. » Da ciò la Suprema Corte deduceva il principio essere nella ragione somma della *necessità* che al potere esecutivo « corrisponda la potestà straordinaria, come è stra-

« ordinaria la circostanza in cui si esercita, di
 « emettere decreti reali *convertibili in legge*. Una
 « *invincibile necessità* di fatto, che diventa su-
 « prema ragione di diritto, ecco il fondamento
 « di quella potestà straordinaria del Re, che per-
 « sonifica il potere esecutivo, e lo Statuto non
 « ha potuto non riconoscerla. »

A questo giudicato parmi si possa eccepire la sua esorbitanza in materia, perchè viene a stabilire una condizione esplicita e tassativa in diritto pubblico che sfugge assolutamente alla facoltà del potere giudiziario. Non si tratta di determinare la validità o meno di un atto del potere esecutivo, invece la Cassazione ha dato vita assolutamente ad un diritto del potere esecutivo che non essendo sancito nello Statuto, unicamente spetta al potere legislativo dichiararne il riconoscimento. E per vero, essa, in omaggio sempre al principio della divisione dei poteri, come è incompetente a revocare un atto dell'autorità amministrativa (1), così non ha diritto di esaminare gli atti della potestà sovrana, qualunque essa sia, principalmente quando hanno per fine la pubblica utilità, nè può ricercare

(1) Corte d'Appello di Firenze, 9 novembre 1870 - Corte di Cassazione di Napoli, 8 agosto 1871. C. C. Roma, 7 maggio 1878. Trib. di Lanciano, 3 agosto 1874.

se l'atto di cui le è richiesta l'applicazione sia stato o no validamente emanato (1).

Ma prescindendo da questi principii che sono tanto essenziali al retto funzionamento degli ordini costituzionali, esaminiamo ora se il criterio della *necessità*, accennata dalla Cassazione, sia sufficiente a giustificare l'azione legislativa del potere esecutivo.

Ho già indicato in qual modo il potere esecutivo sia investito legalmente del potere legislativo, ma si deve altresì avvertire che se le disposizioni emanate dal Governo in tempo ed in conformità di *poteri eccezionali*, statigli conferiti, hanno il carattere di legge (2) è antica massima di giurisprudenza che il Parlamento non ha facoltà di subdelegare al potere esecutivo le sue attribuzioni se non in caso di *suprema necessità* (3). E dovremo forse dare alla parola *necessità* il significato attribuitogli dalla sentenza della Cassazione, sopra ricordata? Ma tale interpretazione fornirà al potere esecutivo

(1) Corte d'Appello di Perugia, 28 febbraio 1867 - Corte di Cass. di Firenze, 15 giugno 1867 - Corte di Cass. di Siena, 9 giugno 1866; 22 maggio 1867; 12 febbraio 1869 - Corte d'Appello di Firenze, 9 novembre 1870 - Corte di Cass. di Palermo, 23 gennaio 1883.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 11 dicembre 1862.

(3) Casale, Corte d'Appello, 26 giugno 1858.

un mezzo assai valido per legittimare le tante violazioni dello Statuto che a suo parere si potrebbero commettere. È ben vero che la *necessità* è stata ammessa in varii casi quale giustificazione alla deroga delle disposizioni statutarie, però non si giustifica qualsiasi deroga allo Statuto invocandone altra. Ma infine quale interpretazione estensiva potremo dare alla parola *necessità*? Dovremo forse intenderla quale un fatto accidentale, ma prevedibile e possibile ad avverarsi, oppure come qualcosa di straordinario, di anormale, che appunto nella sua essenziale ed imprevedibile eventualità offre la propria giustificazione il provvedimento eccezionale? Il primo caso ci fa conoscere chiaramente che potendosi *prevedere* l'eccezionalità del fatto, dal quale si poteva trarre ragione della deroga alla legge, lo Statuto avrebbe esplicitamente sancito una massima in proposito, come già hanno fatto le Costituzioni sopra accennate; oppure il fatto è veramente imprevedibile, e tale che nella vita politica di una nazione non è agevole il verificarsi e prevenirlo e allora l'anormalità del caso e l'urgenza possono giustificare il provvedimento del potere esecutivo. Ora nel caso speciale dei decreti-legge emanati dal Governo, ed applicati durante la proroga del Parlamento, troviamo noi gli estremi delle

condizioni volute per giustificarli? La negativa non è dubbia. Non gli estremi richiesti perchè nella vita costituzionale è prevedibilissimo il caso della proroga o scioglimento del Parlamento da rendere probabile la necessità di provvedere d'urgenza con decreti-legge all'andamento regolare dell'amministrazione durante la proroga stessa. Oltre a ciò tanto meno si può giustificare tale provvedimento in quanto che coi decreti-legge, non ha guari emanati, si sono effettivamente imposte nuove tasse e gravami ai contribuenti, mentre l'articolo 30 dispone: *Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalla Camera e sanzionato dal Re....*

È quindi flagrante l'incostituzionalità dei decreti-legge. È ben vero che si tentò giustificarla con apprezzamenti di opportunità, che solamente il gabinetto può conoscerne e valutarne tutta l'importanza poichè riguardano un intero sistema di politica e di amministrazione di cui sono responsabili i Ministri e su cui possono variare i giudizi e togliere quindi all'eccezionalità dei provvedimenti quel carattere di estrema urgenza e necessità che proviene da cause vere e reali da giustificare la violazione delle disposizioni statutarie. Procedendo a questo modo quante deroghe non si rendono possibili, che

una condiscendente maggioranza parlamentare può approvare?? La nostra storia parlamentare ci fa conoscere che pure in casi di urgenza il Ministero ha creduto d'interpellare la Camera.

Così fece nel 1848 e nel 1859 per ottenere poteri straordinari durante la guerra, così pure nel 1865 per ottenere facoltà legislative in via straordinaria, anzi è memorabile al proposito la discussione che ebbe luogo alla Camera nel 1865 in cui l'on. Crispi confessava che accordare facoltà legislativa al potere esecutivo « è un atto
« incostituzionale ed una vera violazione nel si-
« stema parlamentare, chiamiamo le cose col
« loro vero nome, non vogliate credervi conser-
« vatori, mentre siete rivoluzionari. »

Questo concetto fu dall'on. Crispi ripetuto nella tornata delli 20 dicembre del 1891 quando a proposito di un unico decreto-legge che portava un nuovo aggravamento di tasse interne di fabbricazione diceva:

« Il decreto reale in questo caso è una enor-
« mità, una violazione pura e semplice della co-
« stituzione del Regno; lo vieta l'art. 55 dello
« Statuto il quale dichiara che sono tre i po-
« teri che debbono fare le leggi: la Camera il
« Senato ed il Re. Il Re non ha il potere di
« decretare le imposte; la Dinastia di Savoia
« si è segnalata sempre per la sua lealtà e fede

« alla Costituzione; i Ministri che dovrebbero
 « essere i custodi del patto fondamentale, anzi
 « i tutori, non hanno curato abbastanza il pre-
 « stigio Regio ed hanno fatto male a far firmare
 « questo decreto al Re. E debbo dirvi, io che fui
 « proclamato autoritario, che non avrei mai avuto
 « il coraggio di portare alla firma del Re un de-
 « creto-legge simile! »

Anche il senatore Pallieri in Senato, nella tor-
 nata delli 29 marzo 1865, osservava che « qual-
 « siasi concessione di poteri, che non sieno pre-
 « finiti quanto all'oggetto e al termine è una ri-
 « nunzia ai propri diritti e costituisce il maggior
 « tradimento che possa un'assemblea legislativa
 « contro una nazione commettere » A questo con-
 cetto fanno degno riscontro le parole del Burke:
 « Moralmente vi sono dei limiti chiari ed im-
 « perativi per coloro che esercitano qualche au-
 « torità nello Stato sotto qualunque nome e ti-
 « tolo. La Camera dei Pari non può disciogliere
 « se medesima nè abdicare se lo volesse, la
 « parte che le è propria nel corpo legislativo
 « del regno.... per una ragione parimenti forte
 « e più forte ancora la Camera dei Comuni non
 « può rinunciare la parte che le è propria. L'im-
 « pegno e il patto sociale, ciò che generalmente
 « chiamasi Costituzione, proibiscono tali usur-
 « pazioni e abbandono. Le parti costituenti uno

« Stato sono obbligate a conservare la loro pubblica fede, l'una verso all'altra e verso a tutti coloro, i quali del loro impegno traggono alcun importante interesse, come lo Stato intero deve mantenere la sua fede con le distinte comunità, altrimenti la competenza e la potestà tosto tra loro si confonderebbero, ed altra legge più non resterebbe che la ragione del più forte. » Il Laferrière accennando allo spirito che domina nelle Costituzioni Francesi, sulle quali, occorre pur dirlo, si modellarono in gran parte le Costituzioni europee, così si esprime: « il potere esecutivo era chiuso nei suoi veri limiti. Il diritto di fare ordinanze era stato definito esattamente nei suoi rapporti con la sola esecuzione delle leggi. « Allo spirito arbitrario era per sempre tolto il pretesto di fare ordinanze *per la sicurezza dello Stato.* »

Vediamo ora se la pratica parlamentare italiana fu favorevole all'accennata estensione delle facoltà nel potere esecutivo.

§ V.

È una caratteristica speciale della nostra storia parlamentare il progresso continuo degli

ordini costituzionali pel quale vengono limitate le facoltà del potere esecutivo.

Questi limiti che si vengono man mano esplicando, formano quella vasta frontiera mobile che un grande pubblicista, il Gneist, ha scoperto tra la legislazione e l'esecuzione, tra il decreto e la legge nel diritto pubblico inglese, e che si trova anche nel breve dominio della nostra vita costituzionale. È questa una zona, osserva lo Spaventa, la quale da una parte si restringe a misura che la legislazione prende per suo oggetto un maggior numero di punti dell'organismo amministrativo dello Stato: da un'altra si allarga col moltiplicarsi dei bisogni e delle relazioni che l'amministrazione deve curare, anche prima che siano regolati per legge⁽¹⁾; ma sempre prevalse il principio di porre i maggiori limiti all'azione del potere esecutivo. Il Morpurgo, rilevando egli pure tale concetto, nota che la tradizione incomincia col 1848 e si manifesta luminosamente in appresso. E per vero trovansi leggi che restringono le facoltà, le attribuzioni del potere esecutivo; a cagion d'esempio le leggi della Corte dei Conti. Con questa legge il Parlamento, il potere legisla-

(1) « Atti parlamentari » - Camera dei Deputati - Tornata del 4 giugno 1878.

tivo, limitò le facoltà del potere esecutivo, e in qualche parte limitò pur anco le proprie, imperocchè il vero concetto del regime costituzionale è questo: di conciliare la libertà con l'ordine di porre cioè alla libertà quei limiti che la rendono regolata e misurata.

Così ad esempio, non si può votare una nuova spesa che ecceda le 30,000 lire se non è proposta con una legge speciale; essa non può essere votata nella legge del bilancio.

Questo spirito di lotta fra la rappresentanza nazionale ed il potere esecutivo, si è andato manifestando sempre più nettamente a cagion d'esempio nella questione degli organici. La questione degli organici è antica per noi, ed è stata sostenuta da tutti i lati della Camera la convenienza, che la facoltà del potere esecutivo rispetto alla fissazione della pianta ed alla istituzione dei nuovi uffici abbia ad essere limitata; nondimeno dal lato sinistro della Camera furono più vivi sempre i reclami, affinché in questa parte le facoltà del potere esecutivo fossero ristrette.

Abbiamo poi maggior prova di questa tendenza a restringere le facoltà del potere esecutivo negli ordini del giorno, nelle leggi e nei modi tutti coi quali il Parlamento esercita le sue funzioni.

Però la nostra giurisprudenza ha stabilito che ogni decreto finchè non ne è dichiarata la incostituzionalità deve essere eseguito ed il potere giudiziario, come ho notato sopra, non ha facoltà di giudicare se il potere esecutivo abbia o no ecceduto nelle proprie funzioni, essendo attribuzione di competenza del Parlamento e possiamo dire che ciò è in armonia ai più rigorosi principii di diritto pubblico, perchè basandosi esso sulla assoluta divisione dei poteri, non può certamente avere facoltà il potere giudiziario, di sindacare l'operato del potere esecutivo, cui spetta la responsabilità dell'opera propria di fronte al Parlamento.

Non è però da credersi per questo che quando l'atto del potere esecutivo, invada il campo del potere legislativo, possa dirsi valido; anche il Saredo afferma: che qualunque provvedimento del potere esecutivo su materia spettante al potere legislativo, finchè non abbia avuto la sanatoria espressa dal Parlamento, deve considerarsi nullo, e di niuno effetto. Nè basterà a salvarlo la circostanza più o meno esatta, che un dato provvedimento sia stato determinato da motivi di estrema urgenza, d'imperiosa necessità. Il Parlamento è giudice sovrano. Se veramente questa urgenza e questa necessità gli siano dimostrate, il Parlamento la riconoscerà col

dare effetto retroattivo alla legge che approva il provvedimento preso. Ma se il Parlamento rifiuta la sua approvazione l'atto è nullo, di nullità assoluta e quanto venne fatto in esecuzione di esso deve annullarsi (1).

§ VI.

Di recente il Parlamento nostro trattò la quistione costituzionale dei decreti-legge (2) a proposito di quelli presentati alla Camera il 10 dicembre 1894 e forse meno facilmente sarebbe sorta tale questione se, come bene osservava l'on. Chimirri, non si fosse lasciato passare senza protesta il decreto-legge sulle pensioni, del 1893, ed altri simiglianti non giustificati da nessuna urgenza (3).

(1) Saredo. « Trattato delle leggi. »

(2) Al Senato dal 20 giugno al 3 agosto; nella Camera dei Deputati dal 5 al 10 luglio del 1895.

(3) A tal proposito ricordo il decreto-legge del 1862 concernente gli alloggi militari che non fu mai presentato al Parlamento per essere convalidato. Dopo 30 anni chiamata la Cassazione a pronunciarsi sulla efficacia legislativa, ne dette voto affermativo.

I Decreti Reali del 23 dicembre 1865 mutavano le tariffe giudiziarie civili e penali. Si noti che trattavasi d'imposte. Eppure non furono mai esaminati ed approvati dal Parlamento. Solo una legge del 1882, cioè di 17 anni dopo, li ha in parte abrogati, e l'altra parte resta ancora in vigore.

Il decreto-legge del 1881 sugli alcool fu convalidato solamente nel 1884.

Se nel passato la Camera si fosse mostrata più gelosa delle sue prerogative, il Governo sarebbe stato meno corrivo ad adottare simili provvedimenti. E questa trascuranza nel rispetto alle proprie prerogative ai propri diritti nel Parlamento è dannosa anche all' educazione politica, del popolo, in cui va insinuandosi l' idea del poco rispetto alle istituzioni e la sfiducia nelle garanzie che queste istituzioni gli offrono. L'attuale Camera dei Deputati dimostrò invero, preoccuparsi di questo elevato sentimento di rispetto alle proprie facoltà, poichè, mentre con energia taluni oratori difesero l'operato del Governo nell' emanazione dei decreti-legge giustificandolo con ragioni di necessità e di urgenza, altri osteggiandoli per rivendicare i doveri che il giuramento impone, nessuno usò mostrare tanta arrendevolezza da ritenere *superfluo* per parte del Governo il chiedere al Parlamento un atto di sanatoria per l' infrazione avvenuta. In Senato, al contrario, non si manifestò in tutti gli oratori quell' alto sentimento di forte opposizione a qualsiasi più lieve violazione dello Statuto, onde mantenergli quel prestigio che ha origine e si rafforza nella costante e fedele sua osservanza. Fuvvi, infatti, chi affermò che molti corpi collettivi per attenersi perfettamente nella legalità e sfuggire la responsabilità, per non essere chia-

mato a renderne ragione vanno alla malora. Coerentemente a questa opinione fu detto che il chiedere la sanatoria pei decreti-legge è un atto di *debolezza*. A quest'asserzione opportunamente rispose il Senatore Finali :

« non potrei senza riserva associarmi
 « alla seconda parte (del discorso Guarneri) nella
 « quale egli, parlando della responsabilità mi-
 « nisteriale, ha detto che una legge dovrebbe
 « regolare l'esercizio della facoltà nel Governo
 « della promulgazione dei decreti-legge. No, ono-
 « revole Guarneri, il domandare che sia re-
 « golata una facoltà, suppone che la facoltà
 « esista. Ora nello statuto questa facoltà non
 « esiste per nessuna materia legislativa in ge-
 « nere; e non esiste in ispecie per l'imposi-
 « zione di tributi, in forza di una chiara ed espli-
 « cita disposizione di un articolo, che ciascun di
 « noi ha in mente. Le Camere consentono i tri-
 « buti, e il Re, dopo che siano consentiti da esse,
 « li sanziona.

« Io non vorrei che dall'argomentazione del-
 « l'onorevole Guarneri si potesse, certamente con-
 « tro la sua intenzione, dedurre che il Governo
 « ha una facoltà, la quale possa esso esercitare
 « a suo criterio, finchè non sia regolata per
 « legge.

« La facoltà di far leggi, secondo i prin-

« cippi costituzionali propri a tutti i paesi e a
 « tutti gli Statuti, applicabili in ogni materia,
 « e specialmente in materia di imposte, non
 « può competere altro che alla riunione di tutti
 « i poteri legislativi.

« Ora vengo all'onorevole Rossi. Quando
 « l'onorevole Rossi ha parlato di rettorica co-
 « stituzionale per rispetto a quelli che invo-
 « cano l'osservanza rigorosa dello Statuto, mi
 « ha fatto penosamente ricordare una simile
 « frase udita circa un anno fa dai banchi a me
 « opposti, dalla bocca di un senatore che oggi
 « non è presente.

« A chi contro un certo articolo di provve-
 « dimenti finanziari opponeva l'osservanza della
 « legge, opponeva il rispetto ai patti contrattuali,
 « rispondeva quasi con dilleggio, parlando della
 « rettorica del sentimento.

« Mi dispiace di non aver allora preso la
 « parola; ma io aveva creduto che qualcuno,
 « anche dal banco dei ministri, avesse respinto
 « quel non desiderato argomento dell'incauto
 « oratore.

« Io credo che niente di più desiderabile,
 « niente di più importante e salutare, special-
 « mente nel penoso e pericoloso periodo che
 « attraversiamo, vi sia dell'osservanza delle leggi
 « in genere, e di quella sovrana e fondamentale

« in specie, che è lo Statuto, dal quale mai
 « un Governo si discosta impunemente e senza
 « pericolo.

« Capisco la necessità di ordine pubblico
 « che vi possono essere in circostanze straordi-
 « narie, di assumere facoltà che legalmente non
 « competono; ma capisco anche che allora il
 « Governo, debbe venire innanzi al Parlamento
 « e rendere conto dei propri atti, coi quali ab-
 « bia oltrepassato i limiti che gli assegnano i
 « principî stabiliti dallo Statuto.

« Sono quindi veramente sorpreso e dolente,
 « che da una cosa, di cui meriterebbe lode il
 « Governo, vale a dire che fondato sulla bontà
 « dei motivi, venisse a domandare al Parla-
 « mento una sanatoria od un *bill* d' indennità,
 « l'onorevole Rossi tragga un argomento per
 « accusarlo di debolezza, questa è la parola,
 « quasichè il rispetto allo Statuto sia una qualità
 « che indebolisce e impiccolisce il Governo... »

« ... ma se voi chiamate debolezza l'atto del
 « Governo col quale chiegga la sanatoria o l'in-
 « dennità, come dicono gl'inglesi, per provvedi-
 « menti di carattere legislativo, presi per ragioni
 « che erano o che esso credeva fossero di pub-
 « blica necessità; dunque questi provvedimenti li
 « credete legittimi? Ma allora dove va l'osser-
 « vanza dello Statuto, nel quale è la determina-

« zione e la garanzia del diritto di ciascuno e di
 « tutti, la garanzia così dei diritti della Corona,
 « come di quelli del Parlamento, e di quelli della
 « Nazione?

« E poichè l'onor. Rossi ha voluto ricordare
 « che fuori di qui io adempio ad un alto ufficio
 « di Stato, ed ha fatto buon mercato delle nume-
 « rose registrazioni con riserva fatte dalla Corte
 « dei conti, meno due di piccolissimo conto, do-
 « mando al Senato: che cosa deve fare la Corte
 « dei conti, la quale è istituita a posta per far
 « la guardia alle leggi, ed impedirne, per quanto
 « essa può, la infrazione e la inosservanza?

« Quando la Corte dei conti crede, che un
 « provvedimento del Governo esca dai termini
 « dello Statuto, od offenda una legge, o turbi un
 « ordinamento amministrativo, dovrebbe dunque
 « lasciarlo passare; e non deve neppur dire, ba-
 « date che con questo provvedimento si offende
 « o lo Statuto, o una legge, o un regolamento
 « dello Stato? Perchè sarebbero fatte ogni 15
 « giorni alle due Camere, secondo il precetto
 « della legge, le comunicazioni delle registrazioni
 « con riserva? Il Parlamento, che tiene conto
 « anche dei motivi e delle circostanze politiche
 « fa poi come crede e stima: la Corte dei conti,
 « per certo non infallibile nei suoi giudizi, avrà
 « sempre fatto il proprio dovere.

« Mi ha poi fatto gran pena sentir ripe-
 « tere in Senato un argomento, che da sei mesi
 « si ricanta fuori di qui, un argomento che mi
 « turba profondamente l'animo. Si dice: cosa
 « volete, che andate parlando di Statuto e di
 « leggi? Il paese ha pagato, l'ordine pubblico
 « non è stato turbato.

« Ma proprio, onor. Rossi, avreste voluto
 « che il paese avesse ricorso a sommosse, avesse
 « fatto una rivoluzione per provare che certi de-
 « creti eccedevano la facoltà del potere esecu-
 « tivo? Ma lasciatelo l'imprudenterissimo argo-
 « mento; e piuttosto ringraziamo Iddio, ringra-
 « ziamo la temperanza del popolo italiano, se
 « malgrado quei provvedimenti che esorbitavano
 « specialmente malgrado i provvedimenti che
 « inasprirono le imposte, o ne crearono di nuove,
 « il paese non ha resistito, e le cose andarono,
 « come sono andate.

« Io che non voleva parlare, chiuderò que-
 « ste brevi parole con una raccomandazione sola,
 « che spero il Governo non vorrà respingere.

« In qualunque modo non provocherà un
 « voto; perchè certi principî indiscutibili non
 « si debbono mai esporre al cimento del voto.

« Io credo che contro i pericoli sociali, con-
 « tro all'irrompere della violenza, della depra-
 « vazione, dell'anarchia, che l'indirizzo della Co-

« rona segnala e deplora, il più saldo e sicuro
 « argine sia la leale osservanza dello Statuto;
 « da parte di tutti. »

Dei tre ordini del giorno (1) presentati alla chiusura della discussione generale furono ritirati quello dell'on. Vitelleschi e Rossi Alessandro, e posto ai voti ed approvato quello dell'on. Bargoni, così formulato: « il Senato udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, passa alla discussione degli articoli. » (2)

Il Bargoni giustificava il suo ordine del giorno con le parole seguenti:

« Io crederei di abusare dell'indulgenza del
 « Senato e di far torto alla sua perspicacia se
 « sentissi il bisogno di spiegare con molte pa-
 « role quest'ordine del giorno.

« Le dichiarazioni dell'on. presidente del
 « Consiglio le avete tutti intese. Egli non si è

(1) Dell'on. Vitelleschi così concepito: « Il Senato riconoscendo l'eccezionale necessità nella quale si è trovato il Governo di provvedere alla cosa pubblica, accorda a sua sanzione sanatoria ai decreti-legge compresi nei proposti provvedimenti di Finanze e di Tesoro e passa alla discussione degli articoli. »

Dell'on. Alessandro Rossi nei seguenti termini:
 « Il Senato considerando le necessità eccezionali che spinsero il Governo a provvedere di urgenza alla cosa pubblica, delibera doversi accordare la sanzione legislativa ai decreti reali e passa alla discussione degli articoli. »

(2) La votazione avvenne nella tornata del 5 agosto.

« soltanto limitato ad ammettere l'eccezionalità
 « delle circostanze nelle quali il Governo si è
 « trovato, ma ha ammesso pur anche che que-
 « ste circostanze furono tali da aver dovuto
 « ineluttabilmente far uscire il Governo dalla
 « Costituzione.

« Posta nettamente questa situazione, che
 « cosa si può desiderare di più da parte del
 « Senato, senonchè di prendere atto di queste
 « leali dichiarazioni e suggellare così un pe-
 « riodo il quale è stato abbastanza doloroso, ma
 « si è chiuso con una serie di provvedimenti,
 « che hanno ridato al paese la desiderata tran-
 « quillità..... »

Dopo queste dichiarazioni l'on. Crispi noti-
 ficava al Senato che l'ordine del giorno Bargoni
 esprimeva ciò che il Governo desiderava, quindi
 lo preferiva.

L'on. Finali accentuava ancor più il signifi-
 cato dell'ordine del giorno Bargoni con le se-
 guenti parole: « L'onor. Bargoni nel proporre
 « il suo ordine del giorno, ha fatto una breve
 « motivazione.

« Egli ha detto che l'on. Presidente del
 « Consiglio ha riconosciuto di essere uscito dalla
 « Costituzione.

« Questo vuol dire, che l'approvare il pro-
 « getto di legge implicitamente e necessaria-

« mente importa la sanatoria degli atti com-
« piuti senza legittima facoltà. »

Osservava giustamente l'on. Vitelleschi che con questo ordine del giorno si possono avere due opinioni, il che crea un precedente assai pericoloso per l'avvenire. Il voto autorevole del Senato poteva grandemente contribuire ad evitare qualsiasi questione per l'avvenire qualora fosse stato esplicito, quale veramente esigea l'anormalità del caso e l'importanza politica del momento.

Alla Camera dei Deputati la lunga e burrascosa discussione fu chiusa con un ordine del giorno (1) dell'on. Cibrario del seguente tenore :

(1) Votato il 10 luglio.

Meglio si apprezzerà il significato dell'ordine del giorno Cibrario. conoscendo gli ordini del giorno presentati, che più accentuarono la discussione, poscia ritirati, che quivi riporto :

« La Camera udite le dichiarazioni del Governo passa alla discussione degli articoli. »

« Chimirri. »

« La Camera approva la politica del Governo e passa all'ordine del giorno. »

« Salaris. »

« La Camera, constatando che, per soffocare la discussione già fissata di accuse gravi e stringenti contro il presidente del Consiglio, il Governo ha usurpato a vantaggio del potere esecutivo diritti della nazione di capitale importanza violando sistematicamente disposizioni essenziali del patto statutario, sicchè ne rimane alterato radicalmente lo stato di diritto pubblico — dichiara che, sorpassato cogli aggravati imposti alla nazione il

« La Camera dei Deputati riconoscendo l'eccezionale necessità nella quale si trovò il Governo di provvedere urgentemente alla cosa pubblica.

« Afferma doversi accordare la sanzione legislativa ai decreti-legge. »

limite del potere contributivo, è necessario mutare profondamente l'indirizzo della finanza, sopprimendo o limitando tutte le spese non necessarie, cominciando, per darne l'esempio, dalle più alte dotazioni e dagli assegni più lauti in ogni ramo delle pubbliche amministrazioni e passa all'ordine del giorno. »

« Engel, Imbriani-Poerio, Vendemini, Garavetti, Zavattari, Taroni, De Anereis, Sani Severino, Pansini, Mercanti. »

« La Camera, convinta che solo con la trasformazione democratica dell'ordinamento tributario si possa ristaurare la pubblica finanza, respinge le nuove tassazioni, già contro legge attuate, volendo intanto conseguire il pareggiamento con le economie, dalla più alta dotazione dello Stato, in tutte le amministrazioni e specialmente nei bilanci militari, dell'estero e dell'interno.

« Vendemini, Caroni, Zavattari, De Andreis, Colajanni N. »

« La Camera,

« Ritenuto che i provvedimenti finanziari proposti dal Governo, quale che sia stato o possa essere il loro effetto transitorio a beneficio dell'erario, riaffermano l'empirico e vizioso ordinamento tributario, che da troppo lungo tempo contrasta lo sviluppo della nazionale ricchezza; ritardano e rendono meno agevoli le radicali riforme dell'ordinamento stesso e una più

§ VII.

Non v' ha chi non veda che come è stata posta la difesa dei decreti-legge in Parlamento si offra non solamente motivo a gravi discrepanze per l'avvenire, ma dia altresì un mezzo di violazione dello Statuto, e sia causa quindi del più assoluto dispotismo. E per vero, se la *necessità*,

retta distribuzione delle funzioni e degli oneri dei diversi istituti costituenti lo stato, e come tali non possono nè assicurare il pareggio del bilancio, nè soddisfare alle necessità economiche e politiche del paese:

« Ritenuto, altresì, che il Governo nel proporli e nell'attuarli ha offeso i diritti garantiti alla nazione dalla sua legge fondamentale:

« Passa all'ordine del giorno. »

« Marcora. »

« La Camera invita il Ministero ad osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato. »

« Zanardelli. »

« La Camera riconosciuta la necessità dei provvedimenti eccezionali ai quali ricorse il Ministero per restaurare la pubblica finanza.

« Persuasa, che raggiunto e consolidato il pareggio, giovi avviarsi alla graduale riforma del sistema tributario allo scopo di rendere più equa la distribuzione delle pubbliche gravezze.

« Passa alla discussione degli articoli.

« Sanguinetti. »

l'urgenza, furono gli argomenti portati a difesa di quanto fu fatto nell'oggi, saranno gli stessi che potranno prevalere al domani contro ogni garanzia di diritti politici ed individuali. È da confidare però che la lealtà, la prudenza e la saviezza della nostra Dinastia sapranno rimuovere a tempo e con energia quegli ostacoli che potrebbero impedire l'equo e retto funzionamento dei nostri ordinamenti costituzionali.



CONSIGNE
D.L.
Bi

F.
2