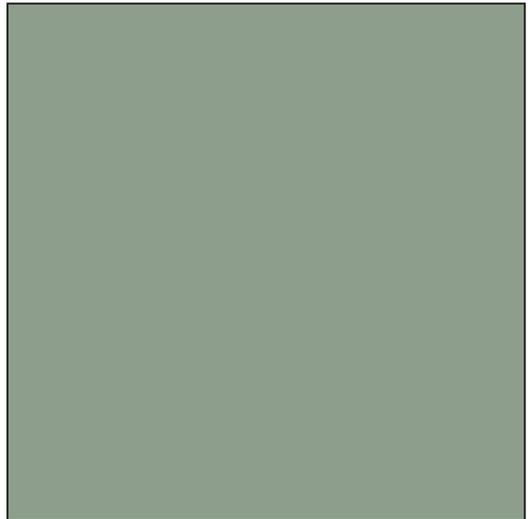


per la storia
del pensiero
giuridico
moderno

48



COSTANTINO MORTATI

L'ORDINAMENTO
DEL GOVERNO
NEL NUOVO DIRITTO
PUBBLICO ITALIANO

Ristampa inalterata
con una prefazione di Enzo Cheli

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA
promossa e diretta da PAOLO GROSSI

VOLUME QUARANTOTTESIMO

COSTANTINO MORTATI

**L'ORDINAMENTO
DEL GOVERNO
NEL NUOVO DIRITTO
PUBBLICO ITALIANO**

Ristampa inalterata
con una prefazione di Enzo Cheli



Milano - Giuffrè Editore

ISBN 88-14-08100-X

*Pubblicazione realizzata con il contributo
del Consiglio Nazionale delle Ricerche*

TUTTE LE COPIE DEVONO RECARE IL CONTRASSEGNO DELLA S.I.A.E.

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2000

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

ENZO CHELI

PREFAZIONE

1. Costantino Mortati pubblica *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* nel 1931, come rielaborazione della tesi di laurea in scienze politiche discussa nel 1929 e come lavoro di esordio di una carriera scientifica iniziata, rispetto ai tempi ordinari, con un certo ritardo. Con questa monografia l'Autore — che prestava da oltre un decennio la propria attività come funzionario della Corte dei Conti — iniziava quel percorso accademico che lo avrebbe condotto, come outsider, ma sotto la guida discreta di Luigi Rossi e Sergio Panunzio, alla vittoria, nel 1936, del concorso alla cattedra di diritto costituzionale bandito dall'Università di Messina.

Perché riproporre oggi un'opera tanto datata e segnata dal particolare contesto politico in cui venne concepita?

Al di là del contributo alla comprensione del percorso scientifico di un Autore destinato a divenire il maggiore costituzionalista italiano del secondo dopoguerra, rileggere oggi, a quasi settant'anni di distanza dalla loro pubblicazione, queste pagine presenta almeno due motivi di interesse di portata più ampia.

Il primo motivo è che questo lavoro — composto nella fase in cui il fascismo aveva pressoché completato il suo impianto istituzionale e si andava consolidando come « regime » con una adesione crescente dell'opinione pubblica — offre la prima (e forse, nella sua completezza, unica) ricostruzione della forma di governo che, attraverso una serie di leggi ordinarie e di adattamenti della prassi, era stata incrementalmente introdotta tra il 1922 ed il 1928. In questi anni, com'è noto, una serie di « strappi » apportati al tessuto statutario (l'emarginazione della sfera parlamentare; la definizione della figura del Capo del Governo; lo spostamento dei poteri normativi in direzione dell'esecutivo; la progressiva riduzione dello

spazio delle libertà politiche), insieme con il riconoscimento giuridico del ruolo di istituzioni direttamente legate al nuovo contesto politico (il PNF; l'ordinamento delle corporazioni), avevano condotto alla nascita di una forma di governo (qualificata da Mortati come « regime del Capo del Governo »), che svuota nella sostanza la preesistente « monarchia costituzionale » a base parlamentare, ma consente la sopravvivenza dell'istituzione monarchica (e, ad avviso di Mortati, anche del Re come organo dotato di poteri non solo formali). Da qui la nascita di un modello del tutto inedito, frutto del difficile innesto tra la monarchia statutaria ed il nuovo regime, non suscettibile di essere ricondotto alle tradizionali classificazioni delle forme di Stato e di governo.

Ma un secondo motivo di interesse va anche individuato nel fatto che questo libro, ancorché « opera prima », presenta tutti i segni di un'analisi non solo matura, ma anche densa di motivi nuovi e originali, destinati ad anticipare le linee di quella riflessione che Mortati verrà a sviluppare a partire dagli anni quaranta e che troveranno il loro punto di approdo nelle opere fondamentali dei decenni successivi (e, specialmente, nei vari corsi universitari di diritto comparato sulle fonti, sulle forme di governo e sulle garanzie costituzionali, oltre che nelle classiche Istituzioni di diritto pubblico): un percorso destinato a lasciare tracce profonde non solo nel diritto costituzionale della fase post-orlandiana ma, attraverso il lavoro svolto dopo la caduta del fascismo ed alla Costituente, nello stesso impianto della nuova carta repubblicana, dove la presenza di Mortati, specialmente in tema di definizione della nuova forma di governo (come governo parlamentare « corretto »), fu, insieme con l'apporto di Tosato, essenziale e determinante. Su questo piano colpiscono le coincidenze che è dato riscontrare tra l'analisi condotta in talune parti di questo volume (v., in particolare le pagine contenute nel cap. III della prima parte) e i contributi offerti dallo stesso Mortati al dibattito della Costituente (tra cui spicca, per la sua lucidità, la relazione introduttiva sul problema della forma di governo svolta il 3 settembre 1946 dinanzi alla Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75).

2. La ricostruzione scientifica della forma di governo introdotta, dopo il 1922, attraverso il consolidamento del regime fascista

viene condotta da Mortati utilizzando strumenti diversi — in parte tratti dalla dottrina pubblicistica italiana dell'età liberale (Romano, Ranelletti, Donati, ma anche Orlando), in parte maturati attraverso la riflessione sulla scienza tedesca dell'età weimeriana (Smend e, in particolare, Schmitt), filtrata dall'insegnamento di Sergio Panunzio.

La novità di questa ricostruzione nasce, a ben guardare, sul terreno tipicamente mortatiano dell'« accumulazione storica » di istituzioni diversamente stratificate e non sempre conciliabili, un terreno che orienta, in questo caso, l'Autore a delineare il rapporto tra le strutture dell'ordinamento statutario e quelle dell'ordinamento fascista più sotto il segno della continuità che della rottura, permanendo la configurazione dello Stato come monarchia e dovendosi ancora riferire al Re, sia pure spogliato della funzione d'indirizzo politico intorno a cui si realizza l'unità dello Stato, « il potere di suprema decisione politica, il quale si sostanzia nel diritto di consentire, fra i vari possibili, quell'indirizzo generale politico, che egli creda più confacente agli interessi nazionali » (pag. 181). E se l'ordinamento del nuovo Governo non può essere ricondotto alle forme, ormai superate, della monarchia costituzionale — stante il rilievo sostanziale assunto dalla nuova figura del Capo del Governo — resta il fatto che la forma di governo praticata in Italia all'inizio degli anni '30 andava pur sempre ricondotta, ad avviso di Mortati, al solco di uno « Stato moderno » che aveva assimilato i principi ispiratori dello « Stato di diritto », fondato sulla supremazia della legge, sulla pluralità degli organi sovrani, sull'indipendenza del potere giudiziario, nonché sulla valorizzazione dell'autonomia degli individui e dei gruppi, resi attivi anche nell'interesse dello Stato (pagg. 163-164).

In questa ottica Mortati, se non esita a riconoscere che « la concezione fascista rovescia i rapporti tra società e Stato, che è propria del regime parlamentare », dal momento che la direzione dello Stato deve discendere « non dal popolo... ma dai supremi organi di rappresentanza concreta dello Stato stesso », tiene anche a sottolineare che « una tale concezione, pur considerando da una diversa visuale il principio dell'identità tra società e Stato, che è alla base delle teorie democratiche, non lo rinnega, ma anzi tende ad attuarlo sempre più nell'organizzazione dello Stato », rappresentando questo « il senso profondo del corporativismo » (pag. 156).

Da qui il rilievo che assume nel regime fascista « la condizione organica del popolo, che invece non è essenziale al regime puramente costituzionale », dal momento che il nuovo ordinamento, dopo aver assunto dalla monarchia il principio gerarchico e autoritario che « impone la direzione dall'alto », esprime la sua caratteristica più nuova « attraverso la partecipazione sempre più intima e consapevole dei gruppi sociali alla vita dello Stato » (pag. 184). La conclusione è che il regime, « se è andato oltre la concezione dello "Stato di diritto", non l'ha tuttavia rinnegata, né ha rinnegato il postulato essenziale alla realizzazione concreta di quel tipo di Stato: cioè la molteplicità degli organi sovrani, autonomi, ma costretti ad agire nei limiti della competenza loro assegnata, secondo il criterio generale di ripartizione desunto dal contenuto dell'attività esplicata ». Un postulato, questo dello « Stato di diritto », che l'istituzione di una categoria di leggi costituzionali distinta dalle leggi ordinarie aveva, secondo Mortati, concorso a rafforzare rispetto alla tradizionale flessibilità dell'ordinamento statutario (pag. 163).

3. L'analisi che svolge Mortati — sotto lo stimolo della scienza organicistica tedesca e dall'incipiente dottrina dello Stato fascista — appare quindi, almeno a prima vista, orientata verso una visione rigorosamente monista, che vede nello Stato, secondo la visione schmittiana, l'unità politica di un popolo e nella funzione di indirizzo politico del Governo lo strumento per realizzare in concreto tale unità. Una concezione che, nel suo sviluppo naturale, avrebbe dovuto condurre sia all'abbandono del principio di separazione tra i poteri e le funzioni (sotto la spinta aggregante dell'indirizzo politico), sia al superamento del dualismo tra Stato e popolo, strutturalmente connaturato all'origine del governo parlamentare, sia, infine, al rovesciamento del rapporto tradizionale di dipendenza del Governo dal Parlamento.

In realtà, nella ricostruzione di Mortati, solo questa terza conseguenza viene accolta senza riserve (ma in una prospettiva che supera largamente le dimensioni dell'esperienza fascista, per investire la scala più ampia delle forme più efficienti di distribuzione del potere decisionale nello Stato contemporaneo), mentre sulle altre due il patteggiamento con la tradizione liberale appare continuo e insistente. In altri termini, la premessa monista da cui l'Autore parte

non riesce quasi mai ad approdare a risultati completi e convinti, perché continuamente contrastata tanto, sul piano oggettivo, da una storia del parlamentarismo liberale con cui occorre fare i conti, quanto, sul piano soggettivo, da una vocazione pluralista (o se vogliamo democratica) — ispirata da una matrice culturale cristiana — che impedisce all'Autore di accogliere, come corollario inevitabile del monismo, anche l'annullamento della persona nello Stato.

Se il nuovo impianto costituzionale deve, dunque, garantire come obiettivo fondamentale l'unità dello Stato che si esprime attraverso l'indirizzo politico affidato al Governo ed al suo Capo, cui spetta il compito di interpretare, attraverso la mediazione del partito unico, la volontà popolare, bisogna anche riconoscere che, nella visione di Mortati, la ricostruzione di questo percorso conserva una forte dose di ambiguità, ove si consideri che al Capo del Governo viene affiancato (e anzi sovrapposto) il Re, come « supremo decisore »; che il Governo risulta qualificato come organo a struttura complessa dove anche i Ministri godono di un proprio spazio decisionale; che il ruolo del partito unico viene controbilanciato da un impianto corporativo cui si attribuisce il compito di valorizzare non solo l'autonomia dei gruppi, ma anche quella degli individui che operano all'interno delle formazioni sociali.

4. Al di là degli enunciati apparenti, il filo sotterraneo di questo lavoro appare, quindi, segnato dalla difficile combinazione tra un'ideologia fondata sull'assoluta pervasività dello Stato ed una storia nazionale caratterizzata dalla molteplicità e dalla diversità delle realtà sociali e istituzionali sottostanti, che nello Stato dovrebbero trovare la loro sintesi (ma che, spesso, nello Stato hanno finito per trovare soltanto un limite).

Mortati cerca di sottrarsi a questo dilemma rivendicando, fin dalle prime pagine del suo lavoro, l'autonomia della riflessione del giurista rispetto alle ragioni della politica, nonostante che la politica sia destinata a offrire alla scienza costituzionale l'oggetto di osservazione e gli obiettivi da perseguire attraverso la formulazione di « buone » leggi. Ma l'impressione di un dissenso sostanziale, ancorché controllato, dagli obiettivi più radicali perseguiti dalla ragione politica del regime resta e, almeno su alcuni punti, in termini molto evidenti. Il fatto è che Mortati, a differenza dei giuristi del

regime già attivi alla fine degli anni '20, non intende rompere gli ormeggi che legano ancora lo Stato italiano alla tradizione liberale. Al contrario, egli tanto è convinto che questi ormeggi vadano rafforzati che non esita a ritenere comparabile la nuova esperienza italiana, come « monarchia a premier », con l'esperienza inglese, come « democrazia a premier » (pag. 182).

In estrema sintesi si può quindi dire che Mortati, in una fase in cui il regime fascista non ha ancora dimostrato irreversibilmente la sua vocazione totalitaria, tenta l'ultima lettura moderata ancora possibile di questo regime sotto il segno della continuità storica rispetto all'esperienza liberale dell'età statutaria. Una lettura che gli sviluppi successivi della vicenda fascista avrebbero dimostrato impraticabile (specialmente sul terreno della difesa e della promozione dei diritti fondamentali della persona e dei gruppi sociali), ma che, ancora una volta, finiva per affermare, sia pure inconsciamente, le ragioni di quel « compromesso » tra fattori disomogenei e, al limite, inconciliabili che, in tutti i passaggi essenziali della nostra storia nazionale, vediamo riemergere come costante strutturale della realtà italiana.

5. Questi sono i motivi che, a nostro avviso, attribuiscono al lavoro, con le sue luci ed ombre, un interesse che supera largamente, come sopra si accennava, sia la ricerca erudita sulla fase formativa di uno dei nostri massimi giuristi sia lo studio della congiuntura politica e scientifica nel cui ambito tale lavoro venne a maturare. Questo interesse, in definitiva, investe la stessa proposta di metodo che Mortati fin da queste sue prime pagine avanza e che contribuirà successivamente, nel corso degli anni quaranta e cinquanta, a delineare, nel quadro dei percorsi scientifici europei, quella « via italiana » del diritto costituzionale come scienza giuridica di confine, di cui Mortati resta tuttora il maggiore interprete: una via che, attraverso il richiamo al concetto di « costituzione materiale », orientava realisticamente la ricerca sulle forme di governo verso l'analisi della struttura delle forze sociali e politiche sottostanti e, in primo luogo, verso l'assetto del sistema dei partiti, visto come architrave dello Stato contemporaneo.

L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO
NEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO

PREMESSA

Il presente studio è rivolto — come appare dalla sua stessa intitolazione — ad illustrare, da un punto di vista giuridico, la soluzione che del problema della direzione politica dello Stato ha dato la nuova legislazione costituzionale italiana.

È sembrato tuttavia opportuno premettere all'esposizione di questa, al fine di agevolarne la interpretazione, un cenno sulla funzione di governo in generale — quale si presenta nell'organizzazione di quel particolare tipo di Stato, che si suole designare come Stato moderno, — considerando la funzione stessa, sia obiettivamente, nei suoi caratteri e nelle sue forme di manifestazione necessarie e costanti (al di sopra della variabilità dei particolari ordinamenti), sia subjettivamente, in relazione alla posizione giuridica che l'esercizio di essa viene a determinare nell'organo o negli organi, che ne siano investiti.

A siffatta astratta enunciazione dei principi organizzativi della funzione di governo si è ritenuto di dovere far seguire — sempre in forma riassuntiva — un cenno sull'ordinamento della funzione stessa nel regime parlamentare, e ciò allo scopo tanto di fornire una riprova positiva del carattere di necessità, che è da ritenere proprio dei principi predetti, quanto di mettere in rilievo una tendenza che appare nello svolgimento del regime medesimo e che conduce — sussistendo determinate condizioni — da una parte, a conferire al Gabinetto autonomia di fronte al Parlamento, dall'altra, a operare una differenziazione nella posizione giuridica del capo del ministero di fronte a quella dei singoli ministri. L'opportunità di quest'ultima indagine appare evidente ove si tenga conto del fatto che la riforma costituzionale italiana si collega, almeno per un suo aspetto, alla tendenza ora ricordata, in quanto è ispirata dagli stessi motivi che hanno operato ad affermarla e mira ad attuare la stessa concentrazione del potere di governo, che altrove è stata per tal mezzo raggiunta, se pure la

particolarità delle condizioni storiche e sociali del nostro Paese abbia portato a realizzarla attraverso vie e con forme proprie.

Pur ispirando la presente trattazione, che vuol essere esclusivamente di diritto pubblico, ai dettami del metodo giuridico, non si è omesso (né si poteva, data l'indole degli istituti studiati, rientranti in gran parte in quella che è stata chiamata « la zona grigia » del diritto costituzionale) la considerazione dei presupposti di fatto e delle finalità politiche degli istituti stessi, in quanto utile a far comprendere il funzionamento di questi e mostrarne la pratica efficienza. Ciò, peraltro, avendo cura, secondo i più sani criteri di applicazione di quel metodo, di tener distinte tali ricerche da quelle più propriamente di diritto.

L'utilità di un siffatto procedimento appare tanto più evidente, quando si tratti dello studio delle nuove leggi costituzionali italiane, il quale, oltre alle comuni difficoltà intrinseche alla materia, e a cui si è accennato, deve affrontare quelle particolari derivanti dal fatto che le leggi stesse, oltre ad essere troppo recenti e a non avere perciò dato luogo alla formazione di una prassi, sufficiente a fornire elementi per la loro interpretazione, sono parti di un sistema non ancora del tutto compiuto e nel quale coesistono, accanto a quelli del nuovo, elementi del vecchio ordine. Se si è pertanto tenuto conto delle finalità politiche, ispiratrici dei nuovi istituti, si è, d'altra parte, cercato di evitare che l'assunzione del punto di vista teleologico, anziché servire di semplice ausilio all'interpretazione dei testi di legge, si sostituisse a questa fino a travisare il significato dei medesimi, quale può desumersi dall'esame esegetico, secondo i procedimenti della tecnica giuridica.

Evitare che, nell'esposizione di un sistema di diritto positivo, la ragione politica sopraffaccia quella giuridica, oltre a soddisfare all'esigenza dell'autonomia del diritto rispetto alle altre scienze, può riuscire utile, indirettamente, allo stesso perfezionamento della legislazione. Infatti l'additare al legislatore, attraverso ad un'obiettiva indagine giuridica, la non perfetta rispondenza degli strumenti tecnici adoperati ai fini politici, che per loro mezzo si intendevano realizzare, può contribuire a promuovere, con la trasformazione degli istituti, la progressiva loro adeguazione a quelle finalità.

PARTE PRIMA

CAPITOLO I

LA FUNZIONE DI GOVERNO IN SENSO OBIETTIVO

1. L'attività di governo è tradizionalmente rappresentata dalla dottrina come ramo speciale della funzione esecutiva, da porre accanto a quella amministrativa, che ne costituisce l'altro ramo (1). Tale concezione ha potuto essere facilitata dal carattere vago e generico, se non, a volte, puramente negativo, che sogliono avere le definizioni usualmente date della funzione esecutiva; essa ha però come causa principale ed immediata un motivo d'indole storica, e precisamente deriva dall'attribuzione che le prime costituzioni moderne fecero al potere esecutivo, e in particolare al suo capo, di atti che si presentavano con aspetto diverso da quello proprio degli altri atti attribuiti alla sua competenza.

Come è noto, lo studio dell'attività di governo e la ricerca degli elementi specifici atti a contrassegnarne la particolare natura sono stati promossi, nel diritto pubblico moderno, non tanto da esigenze di ordine teorico quanto dai bisogni della pratica giudiziaria e in particolare dalla necessità di rintracciare un criterio di massima per la discriminazione di alcuni fra gli atti del potere esecutivo, la cui indole sembrava contrastare con la possibilità di un sindacato da parte dei tribunali amministrativi, sindacato al quale essi, per la loro natura formale, avrebbero dovuto essere assoggettati. La dottrina ha, in gran parte, limitato il suo compito ad un tentativo — in conclusione riuscito vano — di sistemazione dei risultati della prassi giudiziaria, necessariamente oscillante, anche perché influenzata da motivi di ordine politico variabili da epoca a epoca. Così la categoria

(1) Cfr. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli 1902, vol. I, pag. 324 e bibliografia ivi citata. Cfr. anche ROMANO, *Corso diritto cost.*, 2, Padova 1928, pagg. 107-291.

degli atti di governo o è stata estesa fino a comprendervi provvedimenti di evidente carattere amministrativo, o ristretta ad un singolo gruppo e ne è stata persino dichiarata la inutilità ⁽²⁾ quasi che, anche all'infuori degli interessi della pratica giudiziaria, esigenze di sistemazione scientifica non imponessero l'analisi di tale forma di attività. Un determinato ordinamento positivo potrebbe escludere il potere esecutivo dal compimento di atti di discrezionalità politica, ma non per questo verrebbe meno la categoria degli atti di governo. Il che val quanto dire che la determinazione obiettiva della funzione di governo, astrattamente considerata, all'infuori delle particolarità dei singoli ordinamenti positivi, si può porre ed ha una sua validità, indipendentemente dalla estensione da dare — secondo le varie legislazioni — al principio dell'inammissibilità del sindacato giudiziario su determinati atti del potere esecutivo.

In realtà, l'attività di governo, in sé esaminata, non appartiene al potere esecutivo più che non appartenga a quello legislativo: non dal punto di vista del contenuto materiale dell'attività stessa, che non può, come si vedrà, farsi rientrare in tutte le sue varie manifestazioni in una delle tre funzioni tradizionali; non dal punto di vista subiettivo dell'organo, perché essa non è, in modo necessario, legata all'uno piuttosto che all'altro degli organi dello Stato. A meglio dire, essa è legata ad uno di essi, ma non in quanto titolare di una delle tre funzioni, nel senso della distinzione subiettiva dei poteri, ma in quanto organo supremo. Quest'ultima connessione, ineliminabile, non è stata sempre vista, ciò che ha contribuito all'incertezza del criterio di determinazione dell'attività di governo.

2. È da notare come l'aspetto peculiare con cui si presenta nell'organizzazione dello Stato moderno il problema del governo e la specifica rilevanza giuridica che essa viene ad assumere, nascono appunto dalla struttura che allo Stato stesso è stato impresso da quel complesso di principi propri della teoria della separazione dei poteri, consistenti sostanzialmente da una parte nella coesistenza di più organi sovrani, indipendenti, autonomi e pari ordinati fra loro, dall'altra nella specificazione delle funzioni secondo il contenuto

(2) Cfr. MICHOU, *Des actes de gouvernement*, in *Ann. de l'enseign. de Grenoble*, 1889, I.

intrinseco degli atti in cui esse si concretano e nell'attribuzione di ciascuna alla competenza normale di uno o più di quegli organi. Ma il problema giuridico della funzione di governo, che è promosso appunto da tale forma di specificazione delle funzioni e di ordinamento degli organi, può essere esattamente risolto solo ove si rinunci a inquadrare l'attività stessa nello schema della tripartizione tradizionale e a considerarla come accessione dell'una o dell'altra delle tre funzioni, oppure come attributo di un organo per il fatto dell'esercizio d'una di queste. Governo è il principio d'unità, posto accanto al principio di divisione e pertanto non può essere individuato ove si rimanga nell'ambito di quest'ultimo.

3. Per la ricerca di una nozione obiettiva dell'attività di governo occorre risalire al concetto della natura dello Stato, inteso come unità politica di un popolo. Tale unità non è di carattere naturale, non è data, ma di essenza spirituale; essa è il prodotto della fusione di una molteplicità di voleri in un volere unico, che, trascendendo le volizioni particolari, si pone come volere di un ente distinto dagli elementi che lo compongono e avente propria personalità. Lo stesso carattere immateriale di tale personalità statale esclude la possibilità di un'azione riflessa, ed esige che l'attività sua, analogamente a quella di ogni soggetto autocosciente e razionale, sia preceduta da una predeterminazione dei fini dell'operare: l'unità della personalità essendo appunto unità teleologica, coordinazione di ogni sua attività ai fini stessi. L'individualità dello Stato, come quella di tutte le realtà spirituali, si svolge continuamente verso nuove mète e quindi deve a ogni momento rendere consapevole sé stessa della sua destinazione, deve cioè perennemente ricostruirsi, sia all'interno, integrando la sua compagine di fronte alla varietà degli elementi che la compongono, sia verso l'esterno, di fronte alle altre individualità statali.

La prima, fondamentale funzione dello Stato è quindi quella di porre in modo concreto le direttive generali della sua azione, di predeterminare il suo programma. Programma che può dirsi politico, in quanto, oltre ad avere un contenuto non determinabile *a priori*, ma tale da accogliere le materie più varie, è ottenuto dalla sintesi delle varie esigenze collettive, considerate da un punto di vista generale, che fonde e armonizza fra loro, superandoli, i parti-

colari punti di vista dai quali le esigenze stesse possono venire valutate: sintesi, senza residui e senza contaddizioni, di tutta la vita dello Stato, nei rapporti interni e in quelli esterni ⁽³⁾.

4. Una tale attività non può essere confusa con quella legislativa in senso materiale; infatti (anche a non voler dare a quest'ultima il senso, che pure le è attribuito da una nota teoria, secondo il quale la legislazione dovrebbe comprendere solo la predeterminazione di obblighi o diritti nei rapporti dei cittadini fra di loro e di essi di fronte allo Stato), non sembra possa negarsi che elemento ad essa essenziale sia il contenere precetti di carattere generale, atti a determinare in modo immediato una modificazione dell'ordinamento giuridico. Ora, anzitutto vi è una parte del programma politico dell'azione dello Stato, che non è suscettibile di una predeterminazione di carattere generale (per es. quella che riguarda le relazioni internazionali). Inoltre non è dalla formulazione del programma che derivano sempre né necessariamente obblighi giuridici. La determinazione dei fini, nel senso considerato, precede il frazionarsi dell'attività statale nelle particolari funzioni, che sono rivolte ad attuare e rendere concreti i fini stessi, sicché può dirsi che ogni singolo atto, compresi quelli legislativi, acquisti il suo vero significato solo in quanto si inquadri nel sistema dei fini stessi ed armonizzi con esso.

5. Si potrebbe però osservare come, così intesa, una tale predeterminazione di direttive, se pur necessaria, non può, di per sé sola, formare il contenuto di una funzione in senso giuridico. Bisogna tuttavia tener presente la differenza che intercede fra un ordinamento statale nel quale la competenza ad agire per conto dello Stato sia tutta assommata in un solo organo diretto e l'ordinamento dello Stato moderno, caratterizzato dalla pluralità degli organi, alcuni dei quali sono considerati sovrani, perché dotati di autonomia

⁽³⁾ Sulla politica come attività rivolta alla determinazione dei compiti dello Stato, v. BRUGI, *Introduz. enciclop.*, ecc., Milano 1907, pag. 374, e bibliogr. cit. Qui naturalmente si ha riguardo non all'astratta determinazione dei fini statali da parte della scienza, ma all'assunzione di un concreto orientamento da servire per l'azione pratica degli organi dello Stato.

di volere e indipendenti nell'ambito della competenza loro assegnata e garantita dalla legge. Mentre, nel primo caso, la predeterminazione dei fini non può dare occasione all'esplicazione di alcuna attività giuridicamente rilevante, ma rimane solo un momento del procedimento interno di formazione del volere dell'unico organo, invece, nel secondo caso, la determinazione delle direttive politiche dev'essere, in modo necessario, accompagnata da una serie di poteri, che consentono all'organo da cui esse promanano di ottenere che lo svolgimento dell'attività degli altri organi si adegui, pur nella necessaria libertà degli atteggiamenti particolari, alle esigenze supreme imposte da quelle direttive. Riesce impossibile pensare mantenuta l'unità della volizione dello Stato senza una tale attività che raggruppi intorno ai fini generali le volontà singole: solo a tale condizione ed entro questi limiti è possibile ammettere l'esistenza di una pluralità di organi autonomi (4).

La prima delle funzioni connesse con quella della determinazione delle direttive politiche comprende appunto quel complesso di poteri che sono rivolti a conformare a tali direttive il funzionamento degli organi autonomi. Essa si esplica prevalentemente non tanto con provvedimenti partecipanti del contenuto materiale proprio delle varie attività, quanto con atti che condizionano l'esercizio di queste da parte degli organi cui sono affidate, o autorizzando in via preventiva il concreto esplicarsi delle potestà ad esse attribuite, o approvando le manifestazioni di volontà in cui si siano estrinsecate, o ponendo nel nulla, nei casi espressamente consentiti, determinati atti da essi emessi. Così per es. nel regime parlamentare rivestono il carattere di atti di governo le leggi di approvazione, gli atti di assenso all'esercizio di determinate attività del potere esecutivo, le decisioni di autodissoluzione delle camere elettive, le votazioni di ordini del giorno o di mozioni o i voti di fiducia, in quanto ad essi si connetta efficacia vincolante pel potere esecutivo (qualunque sia la particolare fonte variabile nei singoli ordinamenti, alla quale tale efficacia sia da ricollegare), l'attività di direzione dell'amministrazione attraverso l'opera di controllo delle Camere o dei comitati parlamentari ecc.

(4) Cfr. SMEND, *Verfassung u. Verfassungslehre*, München u. Leipzig 1928, pag. 96 e segg.

6. Ciò che contrassegna in modo specifico gli atti a cui dà luogo questa funzione non è tanto il fatto che essi tendano a dare un impulso all'attività degli organi costituzionali, se tale impulso si debba intendere come puramente formale. Essi assumono l'aspetto di atti di governo veri e propri quando siano siffattamente connessi con la funzione di direzione politica da rappresentare una immediata ed efficiente realizzazione di questa. Il loro scopo, quello che ne individua veramente l'intima natura, non è pertanto di mettere in moto un meccanismo di armonizzazione formale fra i poteri ma di imprimere all'attività di questi un particolare orientamento politico; non di provocare su di un dissenso insorto fra i poteri stessi la decisione di altri organi, ma di attuare essi una tale decisione; non di raggiungere un accordo qualsiasi, ma precisamente quel determinato accordo, che sia necessitato dal sistema dei fini.

Questa finalità politica è sempre e necessariamente presupposta in ognuno di tali atti, i quali sono congegnati appunto in modo da poterla realizzare. È essa che li caratterizza, che ne costituisce la specifica destinazione e si pone quindi come loro causa (5). Si è parlato di causa e non di movente subiettivo (neppure nel senso di motivo presupposto) (6) in quanto lo scopo in tali atti si presenta come elemento costante ed essenziale, tale da qualificare l'atto, il quale è congegnato appunto in modo da consentire attraverso esso l'esercizio di quella particolare funzione. Tale funzione è quella che contraddistingue gli atti medesimi dai comuni provvedimenti coi quali si prepongono delle persone fisiche a pubblici uffici o si dissolvono corpi collegiali, o in genere si disciplina il funzionamento di organi capaci per loro natura di agire solo in una direzione e secondo scopi predeterminati, provvedimenti che pertanto rimangono nel campo della funzione amministrativa (7).

(5) Cfr. RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 343. Il R. (al quale è dovuta la più ampia e accurata trattazione della questione dell'attività di governo) fa consistere tale causa nella considerazione unitaria dell'interesse generale dello Stato nei momenti fondamentali della sua vita. Ma tale definizione sembra incompleta in quanto in essa non è specificato come opera una tale considerazione dell'unità: bisognerebbe aggiungere che essa è creativa di tale unità, è autonoma determinazione del suo modo di essere. Cfr. anche, nello stesso senso del Ranelletti, ROMANO, *Corso di dir. costituz.*, Padova 1928, pag. 290.

(6) Cfr. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma 1917, pag. 147.

(7) L'ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Torino 1912, pag. 506 e

7. L'intervento diretto a disciplinare l'attività degli organi costituzionali, con cui si esplica questo primo compito della funzione di governo, avviene con forme ed intensità diverse, e ciò in base a fattori di varia natura, come: l'importanza che le singole funzioni rivestono per la realizzazione dei fini generali politici dello Stato; il grado di autonomia che l'ordinamento giuridico conferisca a determinati organi ecc. Così essendo modesta l'importanza della funzione giurisdizionale per i fini politici dello Stato, è minimo l'intervento in essa da parte del Governo, intervento che suole perciò esplicarsi solo in via postuma e limitatamente al campo della giustizia penale, il cui esercizio è soprattutto rivolto alla tutela di interessi collettivi più che di diritti privati (8). Massima è invece l'efficienza dell'azione di governo sull'amministrazione poiché questa è la funzione specifica di attuazione diretta dei fini dello Stato. Così ancora il rispetto del principio rappresentativo che presiede alla costituzione di alcuni organi fa sì che nei riguardi di questi si agisca, allo scopo di ottenere una aderenza per quanto è possibile perfetta della loro azione alle direttive del Governo, solo con mezzi indiretti, rivolti ad operare nel seno di essi spostamenti di forze politiche (9).

segg., distingue negli atti di prerogativa regia esplicitanti verso il Parlamento e il Gabinetto, un fine giuridico e un fine politico e considera quest'ultimo come accidentale e tale da potere quindi anche mancare. In realtà la causa di tali aspetti è sempre politica, necessariamente: ciò anche per quelli fra essi che possono sembrare più strettamente vincolati: per es. lo scioglimento della Camera per fine di legislatura. Infatti il far durare in vita la Camera fino alla fine presuppone un apprezzamento politico della situazione generale, né più né meno che nel caso della dissoluzione anticipata.

(8) Si dà pertanto come ammesso il carattere di atto di governo dei provvedimenti di grazia. Vedi un esame delle varie opinioni sulla questione in DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2^a ed., Paris, vol. II, pag. 250 e segg.

(9) Da un punto di vista più generale può dirsi che l'efficienza della funzione di centralizzazione politica varia col variare del fine che si assegna allo Stato: così essa deve essere assai elevata se tale fine sia la potenza, minore se la sola gestione di pubblici servizi. La riduzione al minimo di essa si aveva nell'ordinamento vagheggiato dal Montesquieu, il quale peraltro aveva espressamente avvertito l'impossibilità di far ricorso ad esso, quando all'azione statale si fosse assegnato come oggetto la potenza dello Stato e non la pura e semplice tutela della libertà dei cittadini (*Esprit*, cit., capitolo VII del libro XIII). Come se uno Stato diminuito in potenza d'azione non divenga, per ciò stesso, incapace di garantire, nonché la libertà dei cittadini, la sua stessa esistenza.

8. Il secondo campo, nel quale ha luogo di esplicarsi la funzione di governo, è quello dell'attività internazionale. Nei rapporti con l'estero lo Stato non può presentarsi scisso nella pluralità degli organi e delle funzioni, né è possibile distribuire la competenza del compimento dei vari atti necessari a quei rapporti secondo la natura obiettiva di essi. La diversità degli atti non elimina l'identità essenziale del fine, che è quello di realizzare l'individualità dello Stato, nella totalità dei suoi interessi, di fronte agli altri Stati ⁽¹⁰⁾. L'effetto più pernicioso derivante dalla teoria del Montesquieu riguardava appunto la frattura che, con il sistema di divisione da essa posto, veniva a istituirsi fra questi due aspetti della vita statale, verso l'interno e verso l'esterno, che sono invece indissolubilmente legati fra loro in quanto condizionati l'uno all'altro e tali quindi da esigere unità di direzione.

Non sono quindi tanto ragioni formali che spiegano il carattere particolare di tale forma di attività, e cioè: il suo svolgersi sotto il vigore di un diritto diverso da quello interno ⁽¹¹⁾, o in riguardo a soggetti passivi che non sono gli amministrati, ma enti indipendenti dallo Stato ⁽¹²⁾, quanto la considerazione dello scopo, che è nella sua naturale destinazione di attuare.

9. Questi due lati dell'attività di governo ne costituiscono la forma di manifestazione ordinaria. Ma essa può esplicarsi anche in una forma di carattere straordinario diretta a provvedere alle esigenze eccezionali ed improvvise dello Stato, mediante l'emissione di atti in deroga all'ordine normale delle competenze, allorché non sia possibile il ricorso al procedimento ordinario di formazione, prescritto pei medesimi. Una siffatta attività si connette anch'essa in modo necessario con quella diretta alla determinazione dei fini generali dello Stato, in questo senso che la necessità, la quale si pone a fondamento dell'emissione di tali provvedimenti di eccezione, è un elemento non suscettibile di una predeterminazione astratta, ma ha carattere relativo, e non può essere valutato se non

⁽¹⁰⁾ Cfr. SMEND, *Die politische Gewalt*, ecc., in *Festgabe für W. Kbal*, Tübingen 1923, pag. 20.

⁽¹¹⁾ Cfr. ROMANO, *op. cit.*, pag. 291.

⁽¹²⁾ Cfr. MAYER, *Le droit administratif allemand*, Paris 1903, t. 1°, pag. 9.

con riferimento ai fini generali da raggiungere in un dato momento della vita dello Stato, e quindi solo da parte dell'organo che ha come sua funzione di designare i fini stessi e di adattare ad essi tutta l'azione statale.

10. Concludendo, può dirsi che il carattere comune che riunisce queste varie forme di attività in una funzione unica autonoma⁽¹³⁾ è rappresentato dallo scopo (nel senso già specificato di causa) che è quello di attuare in modo immediato l'unità dello Stato: di ricostituire ciò che la divisione delle competenze e degli organi necessariamente divide e di ricostituirlo intorno a un centro unico: il sistema dei fini da essa posti.

Ogni funzione dello Stato tende a realizzare l'unità, ma in modo indiretto, attraverso il compimento di atti, i quali si propongono in modo immediato un altro scopo. La funzione di governo invece ha come scopo diretto l'unità, e pertanto agisce come principio motore

(13) Il MAYER, (*op. cit.*, pag. 9 e segg.), pur parlando della funzione di governo come di una quarta forma autonoma di attività statale, non fornisce un criterio unitario per identificarla ma procede piuttosto per via di enumerazione. Così per es., egli muove da considerazioni formali (cioè l'indipendenza dall'ordine giuridico interno) per distinguere l'attività internazionale da quella amministrativa; ma, poi, fa riferimento al criterio sostanziale della natura dell'atto per escludere che le ordinanze di urgenza possano rientrare in questa quarta forma.

Invece sembra che l'unità degli atti di governo non possa desumersi dal contenuto materiale dei medesimi, ma solo dal loro scopo. Il valore dello scopo nello studio delle funzioni dello Stato, è per lo più oppugnato. Cfr. per es.: LABAND, *Le droit public de l'Empire allemand*, trad. franc., I, pag. 288. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris 1921, I, pag. 264. Bisogna però distinguere fra il fine ultimo dell'attività dello Stato costituito dal contenuto materiale del bene sociale, alla cui soddisfazione l'attività stessa intende, come per es. la cultura, la giustizia, l'armonizzazione degli interessi delle classi sociali, ecc. ecc., che certamente non può servire a determinare la natura giuridica delle funzioni (in quanto ognuna di queste può essere rivolta a parecchi di tali scopi finali e viceversa ogni scopo può abbisognare per la sua realizzazione dell'esplicamento di attività intrinsecamente diverse) e lo scopo, al quale si è fatto riferimento nel testo, che s'incorpora nell'atto come suo elemento obiettivo e costante e ne fa scaturire particolari effetti. In questo secondo senso lo scopo appare elemento giuridicamente rilevante. A questo proposito può notarsi come il Duguit, il quale respinge il riferimento allo scopo nella distinzione delle funzioni dello Stato, ricorre poi ad esso per giustificare l'autonomia della giurisdizione di fronte alle altre funzioni. Cfr. *Traité*, cit., vol. 2°, pag. 310 segg.

di tutto il complesso dell'attività statale: indica ai vari organi la via e riconosce la conformità dei loro atti al fine ⁽¹⁴⁾.

11. Il criterio esposto è il solo capace di contrassegnare il carattere distintivo della funzione di governo: nessuno degli altri criteri, a cui suol farsi riferimento, è, di per sé solo atto a spiegare la natura di essa. Questi conservano tuttavia importanza, come di elementi connessi necessariamente alla funzione stessa, come di sue qualità, o di effetti ad essa consequenziali: sotto tale aspetto devono essere qui considerati.

Così si dica per quanto riguarda il requisito della derivazione degli atti di governo dalla costituzione. Sembra infatti esatto il ritenere che ognuno di tali atti debba trovare la sua fonte nella legge costituzionale, debba essere — come il Kelsen dice della legge ordinaria — atto esecutivo della costituzione, sottratto alla necessità dell'abilitazione del potere legislativo ordinario. Infatti tali atti si pongono, per la loro indole, come condizione del generale funzio-

(14) Si è già notato come la determinazione della funzione di governo non è necessariamente legata con la questione della proponibilità dell'azione giudiziaria contro determinati atti dell'autorità esecutiva. Si deve tuttavia rilevare come le categorie che si sono nel testo indicate come appartenenti alla funzione di governo coincidono sostanzialmente con quelle alle quali una parte della dottrina e la giurisprudenza amministrativa italiana e francese, almeno per un certo periodo di tempo, hanno limitato l'applicazione del principio dell'inammissibilità del ricorso contenzioso. (Cfr. per la Francia JÉZE, *Théorie du pouvoir*, ecc., in *Revue de droit public*, 1924, pag. 572 segg.). Per quanto riguarda l'Italia sembra che il legislatore nel dettare la disposizione dell'art. 22 dell'unico T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato abbia avuto presente una nozione dell'atto di potere politico desumibile dal concetto di governo in senso obiettivo. (Cfr. IEMOLO, *La Cassazione e l'atto amm.*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 1927, I, pag. 395). Che, così limitata, la categoria non debba presentare interesse per la pratica giudiziaria non sembra. (Cfr. RANELLETTI, *op. cit.*, nota a pag. 349; JÉZE, *s. cit.*, pag. 574). È certo però che, se si rinuncia a derivare il concetto di atto del potere politico da una nozione obiettiva della funzione di governo, non è possibile rinvenire un criterio unico e valido per tutti i casi a identificare l'atto stesso. Si dovrebbe allora col SALANDRA, (cfr. *La giustizia amministrativa*, nota a pag. 808), ammettere la logica insolubilità della questione, se non addirittura accettare la tesi recentemente enunciata dal DE VALLES, (*Sulla teoria degli atti politici*, in *Annali della Università di Macerata*, 1929, V, pag. 8 e segg.), secondo la quale è da riconoscere allo stesso Consiglio di Stato il compito di porre, in veste di legislatore, il contenuto del suo giudizio, mediante il conferimento caso per caso dell'attributo di politico ai singoli atti contro cui sia rivolto il ricorso.

namento dello Stato e quindi la disciplina di essi forma necessariamente il primo e proprio contenuto della costituzione, mentre qualche eccezione che può rinvenirsi è più apparente che reale (15).

12. Anche per quanto riguarda il carattere della discrezionalità si deve ritenere esatta l'opinione che lo considera come necessariamente inerente alla funzione di governo (16). Ma solo risalendo allo scopo proprio di questa, si può mettere in rilievo l'aspetto particolare che riveste la discrezionalità ad essa propria e che la distingue dalle altre forme di discrezionalità ed in specie da quella amministrativa.

Per notare tale differenza occorre considerare come la funzione amministrativa, rivolta com'è a soddisfare concretamente e in modo diretto i vari, particolari bisogni dello Stato, si fraziona necessariamente in tante attività distinte quante sono le singole categorie di scopi alle quali deve provvedere. Essa presuppone quindi una preventiva determinazione degli scopi stessi, non essendo possibile lasciare all'iniziativa dei singoli enti incaricati dell'azione il porli di volta in volta in modo autonomo. La discrezionalità che può riconoscersi agli organi amministrativi riguarda o la scelta del momento per agire o l'apprezzamento delle circostanze di fatto, a cui l'azione sia subordinata, e non è per conseguenza mai assoluta, essendo sempre possibile valutare la corrispondenza di ogni singolo atto sia con quella specie particolare di pubblico interesse, presupposto dalla destinazione dell'ente che agisce, sia con l'intento immediato proprio della singola specie di atto messo in opera (17).

(15) Così si dica per un tipico atto di governo: lo stato di assedio, che in Italia è regolato da una legge non costituzionale. Ma in realtà il potere di proclamare lo stato di assedio si poteva ritenere implicitamente compreso nella più generale facoltà, attribuita al potere esecutivo con una precedente legge costituzionale, di emettere provvedimenti legislativi di urgenza.

(16) Cfr. JELLINEK, *L'État moderne et son droit*, Paris 1913, vol. 2°, pag. 331. Il I. pone esattamente l'esigenza di una nozione di governo in senso materiale, oggettivo; ma non sono chiari i criteri in base ai quali egli distingue tale forma di attività dalle altre. Pare che egli assimili la funzione di governo all'attività libera dell'amministrazione (l. c.).

(17) Cfr. DE VALLES, *La validità*, ecc., cit., pag. 147-151 e segg. Sul carattere sostanzialmente sempre vincolato dell'attività amministrativa v. ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge*, in *Riv. di dir. pubbl.*, 1924, I, pag. 381 segg. Nello stesso senso, HERRNRIIT, *Grundlehren des Verwaltungsrechts*, 1921, pag. 302.

Invece per l'attività di governo una simile predeterminazione di fini non è possibile, poiché è essa stessa che, per sua natura, è determinatrice del fine. Anche essa naturalmente deve ispirarsi al pubblico interesse: ma non è possibile procedere ad una preventiva specificazione della particolare specie di interesse da perseguire in ogni singolo caso, o del modo di valutarlo, perché l'attività stessa riguarda non l'essere dello Stato, ma il suo dover essere, opera in relazione non ad un ordine già dato, statico, alla esplicazione del quale essa debba provvedere (come avviene per l'attività amministrativa) ma invece ad un ordine in formazione, dinamico, di cui è suo compito promuovere l'attuazione.

La valutazione del contenuto degli atti del Governo, ove fosse attribuita ad un organo estraneo ad esso, non potrebbe compiersi se non a condizione di trasferire a quest'ultimo l'apprezzamento degli interessi generali dello Stato e quindi l'esercizio della funzione governativa stessa (18).

Discende dall'anzidetto che la discrezionalità nei riguardi dell'atto di governo deve essere assoluta, mentre quella dell'atto amministrativo è solo relativa. Un atto amministrativo non cambia la sua natura pel fatto che ne venga consentita la sindacabilità del merito, mentre, come si è accennato, la funzione di governo cesserebbe di essere tale, ove si imponesse ad essa una qualsiasi predeterminazione del contenuto, o si sottoponesse a un sindacato da parte di organi ad essa esterni (19).

12.^{bis} Quanto all'*imperium*, che si considera anche come un carattere distintivo della funzione di governo (20), esso, ove si

(18) Infatti quando il potere di sindacato politico sull'attività regia da parte del Parlamento acquistò carattere vincolante, il potere di Governo venne a trasferirsi giuridicamente nel Parlamento stesso.

(19) Cfr. SMEND, (*op. cit.*, pag. 14) che efficacemente pone la differenza affermando che la volontà politica è libera secondo la sua origine, quella amministrativa libera solo nel suo esercizio.

(20) V. in tal senso BLUNTSCHLI, *Diritto pubblico universale*, trad. it., Napoli 1873, vol. 1°, pag. 398, vol. 2°, pag. 83. V. anche ARANGIO RUIZ, *op. cit.*, pag. 559, il quale però intende l'*imperium* come comando assoluto ed incondizionato sia verso la popolazione, sia verso gli organi statali, che debbono ubbidienza, anche se autonomi: affermazione quest'ultima che appare non in armonia con l'organizzazione dello Stato moderno.

intenda nel senso di potestà direttiva, si deve considerare compreso nel concetto che della fusione stessa è stata data. Che se invece si volesse designare con quell'espressione (secondo il significato che è ad essa collegato nel diritto pubblico romano) un potere diretto ed immediato di coercizione, allora si dovrebbe ritenere che un siffatto carattere non sia necessariamente inerente all'attività di governo. Naturalmente anche questa attività non può concepirsi senza i mezzi perché possa farsi concretamente valere: ma è pensabile che la coercizione formi oggetto di un'attività a sé e che essa venga praticamente messa in opera da parte di organi diversi da quelli di governo, purché collegati con questi ultimi in modo da rifletterne le finalità. In questo caso gli atti realizzati da tali organi, in quanto diretti a eseguire la volontà del governo, partecipano, come di riflesso, della natura dell'attività del governo stesso ⁽²¹⁾.

13. La funzione di governo, nel senso già considerato, in quanto condiziona e determina il pratico esplicarsi delle altre funzioni, viene ad acquistare una preminenza di fronte a queste.

Il concetto di gerarchia delle funzioni è estraneo alla concezione della separazione dei poteri, quale era stata affermata dal Montesquieu ⁽²²⁾. Se al concetto stesso si è poi fatto ricorso, ciò è avvenuto nel senso di attribuire il posto preminente alla funzione legislativa ⁽²³⁾ in quanto formatrice di norme generali, aventi come carattere di imporsi non solo ai cittadini, ma anche alle autorità dello Stato e di legare in modo assoluto la loro condotta. Ma si è già

⁽²¹⁾ In tal modo si spiega come gli atti dell'Esecutivo (anche là dove esso sia sfornito del potere direttivo dello Stato) in quanto rivolti alla realizzazione della volontà dell'organo supremo, emesse nell'esercizio della funzione di governo, sono sottratti al sindacato di legalità: un tale sindacato infatti verrebbe a esercitarsi indirettamente contro l'atto di governo, da cui essi sono stati promossi.

⁽²²⁾ Da questo punto di vista non può ritenersi esatto quanto afferma il CARRÉ DE MALBERG (*op. cit.*, vol. II, pag. 49) che il principio della ineguaglianza delle funzioni risulta dalla teoria stessa di Montesquieu. Questi afferma l'autonomia della funzione esecutiva, non, come afferma il C., in quanto tale, in quanto cioè subordinata alla legge, ma in relazione a quella parte di essa che, nel suo concetto, doveva essere affrancata da ogni abilitazione legislativa: ossia « la potenza esecutrice delle cose che dipendono dal diritto delle genti » (cfr. *Esprit des lois*, in *Oeuvres*, Paris 1883, pag. 265).

⁽²³⁾ Così per es. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris 1928, I, pag. 469; MICELI, *Principi di diritto costituzionale*, Milano 1913, pag. 258.

accennato come — almeno se si ha riguardo al concetto di legislazione in senso materiale — non può consentirsi in tale opinione. Basta pensare a tutta quella vasta parte dell'attività dello Stato, che non è suscettibile di una qualsiasi predeterminazione e che quindi sfuggirebbe alla supremazia della legge. Deve concludersi che questa è, di per sé, incapace di dirigere tutta l'azione dello Stato ed imprimervi un indirizzo unitario.

Ciò è tanto vero che in realtà l'affermazione della supremazia della legge ha, negli autori che l'hanno sostenuta, come presupposto, un concetto di legge puramente formale ⁽²⁴⁾, comprensivo di qualsiasi atto, anche intrinsecamente amministrativo o giurisdizionale, che sia emanato col procedimento legislativo o è addirittura assunta facendo riferimento a tutte le manifestazioni di volontà di competenza dell'organo della funzione legislativa, anche se non espressa nella forma di legge. Ma allora è evidente che la supremazia non è più della funzione legislativa in quanto tale, ma dei poteri che vengono ad essere collegati con l'organo — o con uno degli organi — cui è affidata la formazione della legge, poteri che non riguardano tanto la sorveglianza sulla esecuzione della legge, quanto l'indirizzo politico generale, e che pertanto appartengono all'attività di governo. Con che viene confermato che la supremazia compete in realtà a questa.

⁽²⁴⁾ Cfr. CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, vol. I, pag. 359; ESMEIN, *op. cit.*, pag. 469. Sul concetto politico di legge, come contrapposto a quello giuridico, confronta SCHMITT, *Verfassungslehre*, München u. Leipzig 1929, pag. 145. Sovranità della legge nel regime parlamentare è assunta di fatto a significare sovranità dell'organo rappresentativo, che, appunto per la sua origine, si ritiene preminente sugli altri. V. nello stesso senso CARRÉ, *op. cit.*, vol. II, pagg. 122-123, il quale giustamente osserva che, in regime parlamentare, non ha senso chiamare le Camere organi legislativi.

CAPITOLO II

L'ORGANO DELLA FUNZIONE DI GOVERNO E LA SUA POSIZIONE GIURIDICA

14. La funzione di governo esige un organo che ne sia titolare. Quale questo organo debba essere non si può determinare in via preventiva e astratta, a meno di non volere intraprendere la ricerca, inevitabilmente sterile, della migliore forma di organizzazione dello Stato. È questa una questione da risolvere sul terreno storico-positivo in relazione, da una parte, alle condizioni sociali e di ambiente di ogni singola nazione, e, dall'altra, al contenuto del fine che si assegna all'attività dello Stato.

Quello che si può dire in via generale è solo che l'organo di governo dev'essere capace di esprimere e far valere, nel più alto grado, gli interessi generali e permanenti, dovendo esso « incarnare e rendere concreto il principio spirituale dell'esistenza politica di un popolo » ⁽¹⁾ rappresentare il popolo, non nel suo essere naturale, ma nella sua essenza politica, ossia nella sintesi delle esigenze particolari: non solo delle contingenti e attuali, ma di quelle risultanti dalla vocazione storica del popolo nella continuità delle sue generazioni.

Ancora in via generale, possono dedursi alcuni caratteri che appaiono necessariamente connessi con le esigenze della funzione di governo: così la permanenza dell'organo, poiché, come continuativa è la vita dello Stato, ininterrotta deve essere l'attività che la dirige — la stabilità dell'indirizzo politico, onde evitare i rapidi mutamenti, che comprometterebbero la realizzazione di piani a lunga scadenza — la segretezza, necessaria soprattutto a quella parte dell'attività che si riferisce alle relazioni internazionali — la rapidità delle decisioni ecc. È evidente che, allorquando un organo assume la funzione di

(1) SCHMITT, *op. cit.*, pag. 212.

governo, esso tende a conformare la propria organizzazione in modo da renderla il più possibile idonea alla soddisfazione di tali esigenze. Così quando la direzione politica dello Stato è assunta dalle Camere, queste, oltre che a sottomettere alla loro volontà il Ministero, creano organismi sussidiari, quali i Comitati parlamentari, destinati a costituirsi all'assemblea per l'esercizio di quelle attività che a questa non sarebbero possibili, per l'intermittenza del funzionamento, propria di essa, per la pubblicità con cui i lavori si svolgono, per la difficoltà di un contatto costante con l'Esecutivo ecc.

15. La supremazia della funzione importa necessariamente che l'organo a cui questa venga attribuita acquisti una superiorità sugli altri organi costituzionali: come si è già detto, la pluralità di questi è concepibile solo a patto che si crei, al di sopra di essi, un organo supremo.

È però subito da chiarire come ammettere la necessità di un organo supremo non implica che la supremazia venga ad esso riconosciuta in virtù di un titolo preesistente allo Stato e indipendente dal riconoscimento da parte di questo. Neppure è necessario considerare l'organo supremo come fonte degli altri organi, o come sfornito di limiti giuridici nel suo operare, o come solo partecipe della sovranità dello Stato, o come titolare in potenza di tutto il potere e limitato solo nell'esercizio di esso, e quindi competente ad assumere in proprio ogni attribuzione non espressamente conferita ad altri organi.

Questi ed altri analoghi modi di concepire la posizione dell'organo sovrano — propri della dottrina di una parte dei pubblicisti tedeschi dell'Impero e forse, almeno in parte, giustificati dai principi di quell'ordinamento ⁽²⁾ — non solo non sono necessariamente connessi alle esigenze costruttive dell'organo stesso, ma sono anche contrari ai principi fondamentali dello Stato moderno.

La superiorità dell'organo di governo è da ammettere solo nei limiti richiesti dai bisogni dell'esplicamento della funzione ad esso

⁽²⁾ CASULLI, (*La trasformazione dello Stato*, Roma 1928, pag. 94 e segg.) si richiama al concetto di organo supremo, quale era inteso da tale dottrina, quando afferma che la varia competenza, pur distribuita fra i vari organi, rimane però virtualmente per diritto proprio nell'organo supremo.

propria. Il potere di tale organo, in uno Stato del tipo qui preso in considerazione, deve quindi ritenersi, al pari di quello degli altri, esistente solo in virtù della costituzione e nei limiti da questa fissati; comprensivo solo di quelle attribuzioni espressamente conferitegli, dovendo la materia non regolata attribuirsi alla competenza dei vari organi in base al suo contenuto obiettivo, secondo il criterio proprio della separazione dei poteri. Pertanto *suprema potestas* non è assunta nel senso di unica potestà, né implica necessariamente una *plenitudo potestatis* (3).

16. Ciò chiarito, è però — per un altro verso — da rigettare la concezione, secondo la quale alla supremazia dell'organo di governo sarebbe da attribuire un carattere formale ed i poteri ad esso attribuiti sarebbero da intendere come puramente procedurali, in quanto diretti solo a mettere in moto il congegno delle istituzioni costituzionali e paragonabili pertanto a quelli di cui è rivestito il presidente di un collegio di fronte ai suoi componenti (4). Ammettere ciò condurrebbe a negare in sostanza la sussistenza della funzione di governo, la quale, come si è già osservato, non può essere rivolta semplicemente a mettere in moto materialmente la macchina dello Stato, ma soprattutto ad imprimere a questa un determinato indirizzo.

17. Così pure non accettabile è il concetto che vede nell'organo supremo l'organo attivo solo per la risoluzione delle crisi, come per es. il potere neutro, quale fu concepito dal Constant (5). Si può

(3) Se, nelle pagine precedenti, si è sostenuto la connessione con la funzione di governo della facoltà di provvedere in deroga all'ordine normale delle competenze, in caso di necessità, ciò si è fatto non in considerazione del possesso di una pienezza originaria di potestà da parte dell'organo di governo, ma invece in omaggio alla presunzione di maggiore capacità di questo nell'apprezzamento della necessità, assunta come fonte della facoltà stessa.

(4) Cfr. ROMANO, *Corso di dir. cost.*, cit., pag. 111 e 154. Sostanzialmente formale è anche la concezione del RANELLETTI, v. *op. cit.*, pagg. 202, 208, 344. V. anche ORLANDO, *Teorica della legislaz. e del governo*. Lez. 1911-1912, pag. 295.

(5) Cfr. B. CONSTANT, *Cours de polit. const.*, Paris 1864, I, pag. 19. In sostanza la concezione del Constant muove dalle stesse premesse poste dal Montesquieu e quindi partecipa delle stesse insufficienze di questa. Osserva argutamente il Jellinek che il Re,

concordare col Constant nell'attribuire all'organo di governo la denominazione di neutro, ove con questa si voglia designare la normale incapacità da parte di esso di sostituire la propria all'attività riservata alla competenza degli altri poteri. Ma, viceversa, non si può, senza falsare l'essenza della funzione dell'organo supremo, concepire questo come puro intermediario tra poteri separati, svolgentisi normalmente all'infuori del suo intervento. Perché il sistema delle controforze — per usare l'espressione del Constant — possa trovare nell'organo supremo la sua effettiva armonia, è necessario che questo sia, anch'esso, un potere costantemente attivo (6).

18. Infine, è da rigettare anche quell'opinione la quale, pur riconoscendo la necessità che, in una pluralità di organi costituzionali ve ne sia uno prevalente, sostiene che tale prevalenza non riveste valore giuridico, ma solo politico o di fatto, e perciò non può essere preso in considerazione da una trattazione di diritto, per il suo stesso carattere indeterminato e variabile da tempo a tempo (7).

La prevalenza dell'organo supremo non può essere affidata a fattori di influenza politica, oscillanti e contingenti. Se è vero che, nella sua origine, tale prevalenza si afferma in via di fatto, come conseguenza della particolare efficienza di determinati elementi,

il quale deve aspettare che un conflitto si produca per mostrare la necessità della sua presenza, ha molta somiglianza con il « cochon engraisé à trois millions » di Napoleone. Cfr. *Die Entwicklung des Ministeriums in der Constitutionellen Monarchien*, in *Ausgewählte Schriften u. Reden*, Berlin, vol. II, pag. 132.

(6) Si può argomentare da ciò, come, a ricostituire l'unità dello Stato, non basti l'esistenza di un potere costituente sopraordinato sulla pluralità dei poteri costituiti, ma attivo solamente nei casi di mutamento della legge fondamentale. Come il CARRÉ osserva (l. cit., vol. 2°, pag. 50) l'ineguaglianza deve essere anche nei poteri costituiti.

(7) Così coloro che concepiscono il governo parlamentare come un giuoco d'equilibrio fra poteri uguali, sostengono che in pratica si manifesta una continua oscillazione di prevalenza politica fra i poteri stessi. Vedi per es. ORLANDO, *Lezioni 1927-28*, pag. 182. Il JELLINEK afferma in tesi generale la necessità di un organo supremo (*L'Etat moderne et son droit*, Paris 1913, vol. II, pag. 239). Ma per quanto riguarda il governo parlamentare, conforme alla teoria pubblicistica tedesca del suo tempo, che negava carattere giuridico a tale forma di governo, considera la prevalenza delle Camere come puramente politica, (v. pag. 451) e ripone la supremazia nel Parlamento, concepito nel senso classico inglese, di riunione del Re e delle Camere, assimilando però erroneamente la formazione di volontà di tale organo a quella degli organi collegiali (v. pag. 235).

sociali e politici di fronte ad altri, è vero altresì che essa tende — in ragione stessa della vitalità di tali elementi — a divenire stabile e a concretarsi in norme e istituti (modificanti più o meno largamente il funzionamento originario di una data costituzione) che portano al risultato di conferirle carattere vincolante; e ciò qualunque sia — in relazione alle particolarità dei singoli diritti positivi — la fonte da cui tale obbligatorietà si faccia derivare (8).

19. La preminenza dell'organo di governo può svolgersi senza ledere l'autonomia della volontà degli altri organi, pel fatto che essa non agisce direttamente imponendo alle manifestazioni di questi un determinato contenuto, né si sostituisce nella sfera di competenza loro assegnata, ma opera invece sia come condizione iniziale dell'attività degli altri organi, attraverso il controllo dell'uso dell'iniziativa di cui essi siano in possesso, sia come condizione finale, a cui è subordinata la produttività di effetti giuridici verso l'esterno degli atti da loro emessi. Anche quando, in caso di dissenso con gli altri organi costituzionali, l'organo supremo è chiamato ad esplicitare una potestà di ultima decisione, esso la fa valere non attraverso l'esercizio di una coazione, ma in via indiretta, promuovendo il mutamento delle persone fisiche che compongono l'organo dissenziente dalle direttive, in modo che l'atteggiamento di questo si uniformi, sia pure, quando sia necessario, attraverso concessioni su punti secondari, alle linee generali fissate dal primo.

20. Deriva da ciò una disuguaglianza di valore delle volontà dei vari organi costituzionali di fronte a quella del supremo: nelle

(8) Cfr. CARRÉ, *op. cit.*, vol. II, pag. 103. Vedi anche nota 54 a pag. 90. Cfr. anche MICELI, *op. cit.*, pag. 43.

Pertanto la prevalenza, cui qui si fa riferimento, non ha nulla a che vedere con quella di elementi che agiscono di fatto sulla determinazione della volontà di un organo costituzionale, senza assumere una propria rilevanza giuridica. A questi ultimi fa riferimento il Jellinek, nella distinzione che egli pone fra forme giuridiche e forme politiche (*op. cit.*, pag. 395, nota 1). Della differenza fra i due casi mostra di non tener conto l'Orlando (luogo e pag. cit.), quando afferma l'impossibilità di definire le forme di governo miste dall'organo prevalente, poiché, essendo tale prevalenza esclusivamente politica e quindi mutevole, si dovrebbe giungere alla conclusione, ove si assumesse quel criterio, che uno stesso Stato muti continuamente la sua forma di governo.

prime vi è una inferiorità di potenza giuridica, in quanto esse non possono di per sé produrre alcun mutamento della condotta dello Stato, mentre solo alle seconde è riservata un'efficacia di ultima decisione.

Avviene così che uno stesso atto può essere considerato in modo vario e produrre effetti diversi, secondo che l'organo che lo compie possieda oppur no questo potere di ultima decisione.

Così per es. lo scioglimento delle Camere elettive, o può avere il solo valore di limite dell'attività di queste — o essere invece un mezzo per attuare la prevalenza dell'organo che lo dispone ⁽⁹⁾. Nel primo caso esso è necessariamente limitato dallo scopo che gli è proprio: provocare la decisione del popolo, considerato come organo risolutore della crisi, e si esaurisce con la pronuncia di questo, sicché un nuovo scioglimento in relazione ad una stessa questione non sarebbe ammissibile. Nel secondo, esso non può avere altri limiti che nella libera valutazione del capo dello Stato, il quale, attraverso esso, tende a conformare l'attività delle Camere ai fini generali da lui posti.

Così ancora l'approvazione del bilancio da parte del Parlamento può rivestire un carattere vario secondo che tale organo possieda, oppur no, il potere di direzione politica dello Stato. La legge di bilancio, com'è noto, non è tale in senso materiale, ma è solo l'approvazione di un programma di amministrazione ⁽¹⁰⁾; esprime in sostanza un giudizio sulla convenienza di seguire un dato indirizzo, nell'ambito del sistema legislativo vigente. Ora, quando il Parlamento abbia il potere di determinare in modo definitivo l'indirizzo dell'Esecutivo, l'approvazione del piano finanziario da parte sua appare come condizione necessaria per la validità dell'azione amministrativa ⁽¹¹⁾. Nell'ipotesi contraria, la disapprovazione del Parlamento è un atto che rivela un dissenso fra gli organi costituzionali,

⁽⁹⁾ Cfr. HATSCHCK, *Deutsche u. Preussische Staatsrecht*, Berlin 1923 (1^a ed.), vol. I, pag. 75; SCHMITT, *op. cit.*, pag. 353; CROSA, *La Monarchia nel dir. pubbl. ital.*, Torino 1922, pag. 87.

⁽¹⁰⁾ Così LABAND, *Le droit public de l'Empire allemand*, Trad. francese, vol. IV, pag. 290.

⁽¹¹⁾ Cfr. VITAGLIANO, *Il carattere giuridico della legge di bilancio*, Roma 1910, pag. 399 e segg. il quale peraltro ritiene che in tale caso si tratti di legge materiale.

ma che non può dar luogo di per sé ad un mutamento dell'indirizzo politico, perché parte da un organo che non ha potere di decisione su questo. Sicché l'attuazione del bilancio da parte del potere esecutivo può aver luogo, anche se ad esso sia negata l'approvazione delle Camere, poiché la sola responsabilità che da tale attuazione può sorgere, cioè quella politica di fronte al Parlamento (12), non è produttiva di conseguenze giuridiche.

Anche quando l'intervento dell'organo supremo si espliciti nella formazione di un atto in concorrenza con gli altri organi, la manifestazione di volontà di esso, pur possedendo lo stesso contenuto delle altre concorrenti, ha tuttavia un valore superiore, in quanto è diretta a confrontare l'atto stesso col sistema generale dei fini dello Stato, posti dall'organo stesso, e contiene pertanto la decisione definitiva sull'atto. Così si dica per la formazione della legge: quando più organi sono chiamati a collaborare ad essa, l'approvazione dell'organo supremo (sia esso il Re (13), o la Camera elettiva, o il popolo nei paesi di democrazia diretta) quella che ha valore diverso dalle approvazioni degli altri e preponderante su queste, nel senso che riassume i precedenti voleri e li valuta alla stregua degli interessi generali, che esso è tenuto ad apprezzare in maniera definitiva. È per questo che la sanzione, intesa nel significato generale di assenso dell'organo predominante, si esplica necessariamente per ultima, come fase conclusiva del processo di formazione della legge.

21. Si può in conclusione affermare che alla classica distinzione fra rappresentante e funzionario (14), posta dalla Convenzione francese, e fondata sul diverso grado di potere conferito ai vari organi dalla costituzione, e a quelle analoghe, se pur fondate su altri presupposti e concezioni diverse dello Stato, di organi e preposti, di

(12) Cfr. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, Milano 1898, pag. 27 estratto.

(13) Come appare dal testo, la differenza del valore dalla sanzione regia, in confronto dell'approvazione delle Camere, non è posta nel senso della nota teoria del LABAND (*op. cit.*, vol. II, pag. 263 segg.) ma è dedotta come conseguenza dell'esercizio della funzione di governo da parte del Re. Cfr. anche MICELI, *Principi di dir. costituz.*, Milano 1913, pagg. 327 e 538; CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, vol. I, pag. 396; LIEBENOW, *Die Promulgation* (pag. 32) citato da Carré.

(14) Cfr. BARTELEMY, *Le rôle du pouvoir exécutif*, ecc., Paris 1907, pag. 20 e segg.

governanti e di agenti, o di organi diretti e indiretti, o costituzionali e non costituzionali, o immediati e mediati ⁽¹⁵⁾ — è da sostituire una tripartizione, che tenga conto della differenza sussistente nel seno di quegli organi, i quali, pur volendo in modo immediato per lo Stato, vogliono con efficacia diversa: ossia fra gli organi costituzionali puri e semplici e gli organi costituzionali di governo. Gli uni e gli altri hanno come carattere comune la facoltà di determinarsi in modo autonomo, ma le determinazioni dei primi possono produrre gli effetti pratici che esse si propongono solo in quanto ciò sia consentito dai secondi, mentre questi ultimi non sono legati in modo assoluto alla volontà degli altri, ed in ogni caso posseggono dei mezzi indiretti (che agli altri fanno difetto) per incamminarne l'attività verso la via da essi tracciata.

Si può pertanto concludere che, data una pluralità di organi costituzionali, uno solo fra essi può possedere la piena rappresentanza politica dello Stato ⁽¹⁶⁾. Gli altri — se non vogliono considerarsi titolari di semplici funzioni, e non di poteri — devono ritenersi investiti di una rappresentanza di grado inferiore, secondario.

22. L'organo supremo può essere complesso nella sua composizione e constare quindi di più organi semplici: ma ciò può avvenire solo a condizione che questi siano omogenei fra loro e che inoltre, anche nel seno di tale organo complesso le diverse volontà siano diversamente graduate, in modo che una sia posta come prevalente.

⁽¹⁵⁾ Cfr. JELLINEK, *op. cit.*, vol. 2°, pag. 225; DUGUIT, *L'État, les gouvernants et les agents*, Paris 1903, vol. 2°, pag. 361.

⁽¹⁶⁾ Cfr. SCHMITT, *op. cit.*, pag. 210.

CAPITOLO III

L'ORGANO SUPREMO NELLO STATO PARLAMENTARE

23. Per comprovare l'esattezza delle precedenti considerazioni di carattere teorico è opportuno saggiarle al confronto del pratico ordinamento della funzione di governo in quello speciale tipo di Stato, al quale, pur in una grande varietà di particolari sistemi organizzativi, s'informa l'ordinamento giuridico della più gran parte dei paesi europei e che va sotto il nome di Stato parlamentare: tanto più opportuno, in quanto, secondo una teoria assai diffusa, in tale tipo di Stato non troverebbe posto una funzione di governo, nel senso che è stato avanti delineato, e la posizione degli organi costituzionali dovrebbe essere concepita come di assoluta parità, tale da escludere la possibilità stessa della supremazia di uno di essi sugli altri.

È nota la derivazione di tale teoria dalla ideologia liberale, che aveva avuto in Montesquieu il più conseguente assertore, ed è pure noto il sottinteso suo scopo politico, che era di assicurare, attraverso tale equilibrio formale dei poteri, la difesa degli interessi del Terzo Stato di fronte alla monarchia da una parte e al popolo dall'altra.

Le dottrine dell'equilibrio dei poteri, quali cominciarono ad essere elaborate sul continente agli albori dell'800, si distaccano da quella del Montesquieu nel senso di rigettare la rigida separazione dei poteri, (qual'era da questi intesa, e che importava l'assenza di comunicazione fra di essi), e di ammettere la necessità di una collaborazione costante dei vari organi nelle stesse funzioni — sia pure a titolo e con forme diverse — attuantesi soprattutto attraverso l'istituto del Gabinetto. Esse tuttavia assunsero dal Montesquieu il principio dell'assoluta uguaglianza dei poteri nonché quello del bilanciamento fra di essi, principi che ritenevano di potere realizzare attraverso una reciproca limitazione dell'attività dell'uno da parte

dell'altro. In conseguenza la direzione politica e la correlativa opera di coordinazione dovevano sorgere non dalla volontà di uno degli organi, ma dall'armonico e spontaneo confluire delle volontà di più organi di diversa derivazione, da una libera e quasi automatica composizione e armonizzazione di forze eterogenee.

Ma, al di là di una generica somiglianza dei vari schemi e delle formule indicate per attuare questo sistema di equilibrio tra i poteri, si scorge come, secondo i vari orientamenti politici degli scrittori, si tendesse fin d'allora ad accentuare l'importanza di uno o dell'altro dei fattori dell'equilibrio. Così mentre per Constant e per lo Chateaubriand e, più ancora, per una parte dei dottrinari (Guizot-Royer Collard) la responsabilità dei ministri di fronte alle Camere non doveva impedire al Re di realizzare una propria concezione politica, invece per Thiers, al Re doveva essere precluso ogni influsso sulla politica.

Si verifica nel campo teorico ciò che ha luogo nel campo della legislazione positiva con la formulazione delle prime costituzioni liberali, le quali, ponendo due distinti centri di unità politica, lasciano, come è stato detto (1), aperta la questione della sovranità. Sicché, nonostante l'identità sostanziale delle formule e della struttura esteriore, si inizia da esse uno svolgimento costituzionale differente, secondo la diversità delle tradizioni e dell'efficienza delle forze sociali nei diversi paesi.

24. Fra le dottrine più recenti che considerano come carattere fondamentale del regime parlamentare l'equilibrio fra i poteri, occupano un posto particolarmente importante quelle del Duguit e del Redslob. Ma le due concezioni, sebbene di solito assimilate, divergono in parte fra loro, in quanto, mentre la prima accentua la necessità dell'assoluta uguaglianza nel prestigio e nell'influenza del Parlamento e del Governo personificato nel Capo dello Stato (2), la

(1) Cfr. SCHMITT, *op. cit.*, pag. 288.

(2) Cfr. DUGUIT, *Traité*, cit., vol. II, pag. 639 segg. In un precedente scritto (*L'État*, ecc., Paris 1903, vol. 2°, pag. 257 segg.) aveva notato l'insostenibilità, dal punto di vista della dottrina della rappresentanza e di quella organica, della pluralità di organi sovrani; ma aveva spiegato la possibilità della sua sussistenza di fatto, dal punto di vista della sua concezione realistica, come collaborazione di diverse forze politiche. Nel senso del dualismo v. anche ORLANDO, *Teoria*, cit., pag. 24 segg.

seconda afferma espressamente il carattere non egalaritario del dualismo su cui posa il sistema del bilanciamento dei poteri, che è considerato da essa come la sola forma legittima di parlamentarismo (3). Infatti, secondo il Redslob, la funzione del Capo dello Stato non è quella di far valere una propria veduta nella direzione politica, perché il compito di fissare le direttive generali dello Stato compete al Parlamento, ma solo di provocare il giudizio del corpo elettorale sull'attività della Camera elettiva, attraverso l'esercizio del diritto di dissoluzione. Lo stesso Redslob esattamente definisce questa posizione del Re quando chiama questi uno strumento della sovranità popolare (4).

25. L'esplicazione data dal Redslob alla sua dottrina ha il merito di rilevare quanto poco fondato sia attendere che dall'esercizio del diritto di dissoluzione (il quale è anche dal Duguit, e in genere dai sostenitori della teoria dell'equilibrio ritenuto come il potere fondamentale dell'Esecutivo, destinato a contrappesare quello del Parlamento) si attui la collaborazione di più organi eterogenei nella direzione politica dello Stato. Tale diritto, lungi dal poter creare un sistema di dualismo fra l'Esecutivo e il Legislativo, presuppone il principio della superiorità di quest'ultimo sul primo, in quanto vincola l'Esecutivo a subire in ogni caso l'indirizzo promosso dalla Camera, anche se ad esso non gradito, per la presunzione di legittimità che all'indirizzo stesso proviene dall'approvazione ottenuta dalla consultazione popolare (5).

Pertanto la dissoluzione — nel regime parlamentare — ha il solo valore di limite all'azione delle Camere, diretta com'è ad accertare la concordanza delle manifestazioni di queste con la volontà del corpo elettorale, ma non consente un potere di decisione sulla politica del paese da parte del Capo dello Stato. Data tale funzione, propria del

(3) Cfr. REDSLOB, *Le gouvernement parlementaire*, Paris 1924, pag. 20.

(4) V. *op. cit.*, pag. 9. A chiarire ancora meglio il carattere che il Redslob attribuisce al dualismo da lui vagheggiato può essere utile ricordare la critica che egli rivolge al Constant, cui rimprovera di concepire il Re come animato da volontà personale, sempre in movimento e spiegante un'attività regolare, cfr. pag. 25.

(5) Cfr. CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, vol. II, pag. 73. S'intende che si è fuori del quadro del regime parlamentare nel caso che lo scioglimento sia ordinato in modo da attuare la prevalenza del Capo dello Stato. Su ciò v. *retro* pag. 23.

diritto di scioglimento, appaiono logicamente derivate da essa le limitazioni che all'esercizio del diritto stesso hanno apposto la prassi prima e poi le tassative disposizioni di alcune costituzioni del dopo guerra. Questo può dirsi, per es. per il divieto, a cui già si è fatto cenno ⁽⁶⁾, di procedere alla dissoluzione più di una volta per lo stesso motivo. Così pure è esattamente dedotto dai presupposti del sistema il ritenere legittimo l'uso dello scioglimento solo quando vi sia un visibile contrasto fra l'opinione del Parlamento e quella della maggioranza del corpo elettorale ⁽⁷⁾.

26. Poiché il solo potere che rimane al Capo dello Stato, il potere di dissoluzione, non dà luogo ad una collaborazione attiva da parte di questi nella direzione dello Stato, ma costituisce solo un mezzo per accertare la concordanza con la volontà del popolo, pare logico ritenere che tale organo (al quale l'attributo di supremo continua ad essere conferito solo per ragioni storiche e formali) possa essere, senza mutamento dell'essenza del regime, soppresso e sostituito da altre forme di accertamento della concordanza stessa (per es. la dissoluzione su richiesta diretta del corpo elettorale stesso). Ciò dimostra come il Capo dello Stato non sia da ritenere parte essenziale del regime parlamentare ⁽⁸⁾ e come scarsamente importante sia in realtà la vecchia disputa intorno alla possibilità di attuare una vera forma parlamentare in uno Stato non monarchico ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ V. *retro*.

⁽⁷⁾ Cfr. HÜBNER, *Die parlamentarische Regierungsweise Englands*, ecc., Tübingen 1918, pag. 205. In senso ancora più restrittivo MATTER, *La dissolution des ass. parlement.*, Paris 1898, pag. 124 (a proposito della crisi francese del 1877). L'ORREI (*Il dir. costituz. e lo Stato giurid.*), Roma 1927, pag. 344, 345, nota 2) sostiene che a limitare l'arbitrio dell'Esecutivo, dovrebbe promuoversi preventivamente allo scioglimento della Camera un *referendum* sulla questione dibattuta, che vincolerebbe la decisione del Capo dello Stato. (V. al riguardo gli artt. 48 e 50 Costit. Lettone).

⁽⁸⁾ Cfr. KÖLLREUTER, *Parlamentarische Regierung*, in *Handw. der Rechtswissenschaft*, vol. IV, 384 e segg.

⁽⁹⁾ Negano tale possibilità coloro che partono dalla concezione del regime parlamentare come forma dualistica. Oltre agli autori citati, cfr. ZANICHELLI, *Del Governo di Gabinetto*, Bologna 1895, pag. 45. Sostiene invece, con maggiore aderenza ai presupposti del regime, la necessità della repubblica per un pieno svolgimento del principio parlamentare il WITTMAYER, *op. cit.*, pag. 45. L'ORREI, *op. cit.*, pag. 87, osserva ancora più

Gli atti del Capo dell'Esecutivo — anche di quelli che sono considerati come suoi attributi essenziali, come la nomina dei ministri, — assumono di fatto il solo valore di anticipazioni, subordinate all'approvazione tacita o espressa del Parlamento, che diviene il dirigente e il coordinatore dell'attività degli altri poteri ⁽¹⁰⁾.

È precisamente l'assunzione della funzione di governo da parte del Parlamento che dà ragione delle modificazioni che si verificano nel funzionamento e nell'ordinamento di tale organo. Così il fenomeno, spesso rilevato, del progressivo allontanamento del Parlamento dall'attività tecnica legislativa e la prevalenza acquistata dalle discussioni di carattere politico generale a torto viene considerato come un fenomeno di degenerazione dell'istituto parlamentare, in quanto esso invece è un effetto consequenziale all'assunzione della direzione politica dello Stato da parte della Camera elettiva.

Lo sviluppo preso dalle commissioni parlamentari permanenti, che caratterizza l'odierna fase del regime, ha anch'esso la sua spiegazione nell'assunzione da parte del Parlamento della funzione di governo. Nonostante l'apparente ispirazione dualistica, che ha presieduto, in alcune delle costituzioni più recenti, alla istituzione di tali commissioni, considerate come tutrici dei diritti del Parlamento di fronte al Ministero (ciò che è evidentemente anacronistico, quando il Ministero derivi dalla fiducia del Parlamento) esse in realtà costituiscono un mezzo per un più idoneo esercizio da parte del Parlamento della direzione politica, specie per quella parte di questa per la quale l'opera del *plenum* sarebbe meno adeguata o addirittura impossibile ⁽¹¹⁾.

giustamente come in regime parlamentare la differenza fra la forma monarchica e quella repubblicana è di molto ridotta, dato che la direzione del governo è trasferita alla Camera.

⁽¹⁰⁾ Non solo non può sussistere dualismo fra Capo dello Stato e Parlamento, ma neanche nel seno stesso del Parlamento. Dato quindi il sistema bicamerale è inevitabile che una delle Camere predomini sull'altra. Tale superiorità tende ad attuarsi in precise norme giuridiche. Oltre al *Parliament Act* del 1911 si possono ricordare il § 44 della costituzione cecoslovacca e l'art. 35 costituzione polacca (conf. anche CROSA, *op. cit.*, pag. 65).

⁽¹¹⁾ Di questo non tiene conto il CARRÉ (*op. cit.*, pag. 80, nota 45) quando considera i comitati come contrari al regime parlamentare. Una più esatta valutazione del significato di detti organi può vedersi in WITTMAYER, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1922, pag. 332.

Alla stregua delle suddette considerazioni appare tutta la inconsistenza della distinzione del Redslob fra forme legittime e illegittime di parlamentarismo, basata esclusivamente sull'esistenza o meno del diritto di scioglimento ⁽¹²⁾. Un tale diritto può, se mai — ma, come si vedrà, solo ove sussistano determinate condizioni, — condurre ad una trasformazione della funzione attribuita nel sistema al corpo elettorale, che da semplice organo preponente può divenire organo di decisione e finire con il sostituirsi alla Camera nella direzione politica. Ma un tale svolgimento, verso forme di democrazia diretta non importerebbe in ogni caso l'attuazione di una duplicità di rappresentanza, ma solo la sostituzione di una forma di organizzazione monistica a un'altra di simile natura.

27. Data la diversità della posizione giuridica del Capo dello Stato di fronte a quella del Parlamento, appare evidente come non si adegui alla realtà dei rapporti, che vengono ad istituirsi fra loro, la classica concezione che considerava il Gabinetto come strumento di mediazione, destinato a realizzare l'indirizzo politico risultante dalla fusione e dall'armonizzazione delle volontà dei due organi predetti ⁽¹³⁾. In realtà, il principio della duplice responsabilità del Gabinetto, cede necessariamente il posto a quello dell'unica responsabilità verso il Parlamento ⁽¹⁴⁾, che diviene il solo organo fornito di volontà efficiente, data l'immediatezza del rapporto di fiducia corrente fra esso e il corpo elettorale.

Il Gabinetto, sorto dalla designazione parlamentare, lungi dal costituire un mezzo di conciliazione fra poteri contrapposti, adempie ad una funzione straordinariamente importante di centralizzazione politica, in quanto porta a trasferire nel Parlamento l'esercizio

⁽¹²⁾ Cfr. le critiche rivolte al R. DA THOMA, in *Arch. d. Off. Rechts*, vol. 40, pag. 228 e 235 segg. e in *Archiv. f. Sozialwissenschaft u. Sozialpolitik*, vol. 46, pag. 829; SCHELCHER, *Das Parlament. System*, in *Archiv. des öff. R.*, vol. 41, pag. 263; BARTELEMY, *Traité elem. de droit constitu.*, Paris 1926, pag. 163 segg.

⁽¹³⁾ Lo stesso REDSLOB (*op. cit.*, pag. 313) nega che il Ministero parlamentare sia da concepire come negoziatore fra partiti avversari. Nello stesso senso v. ORREL, *op. cit.*, pag. 412.

⁽¹⁴⁾ La responsabilità verso la Corona diviene solo tecnica: così MUNRO, citato da CROSA, *Lo Stato parlamentare in Inghilterra e in Germania*, Pavia 1929, pag. 43.

effettivo delle attribuzioni formalmente spettanti al Capo dello Stato.

28. L'unità che viene a costituirsi tra la Camera elettiva e il Gabinetto non esclude, anzi esige, che sussista fra i due organi una ripartizione di competenza, in relazione alla diversità delle rispettive funzioni; ciò che importa l'impossibilità pel Parlamento di sostituirsi nella sfera di competenza riservata al Ministero e di provvedere direttamente in luogo di questi. Ma appunto l'evoluzione del regime parlamentare si è svolta, secondo la sua intrinseca logica, nel senso di attribuire alla Camera una funzione sempre più penetrante, che conduce o a trasferire in essa l'esercizio diretto dei più importanti atti di governo o a conferirle la potestà dell'autorizzazione preventiva o del controllo, immediato dell'attività ministeriale, in modo da ottenere che quest'ultima si mantenga costantemente aderente al programma politico voluto dalla maggioranza parlamentare. I due organi sono connessi nel senso non solo della derivazione, l'uno dall'altro, ma dalla dipendenza, ciò che fa sì che l'organo derivato possieda quel grado di autonomia effettiva, che l'altro organo gli consente (15). Il Gabinetto che non voglia piegarsi all'indirizzo politico fissato dalla Camera, ha la sola libertà di dimettersi: salva la potestà di scioglimento, di cui si sono già indicati i limiti.

Disposizioni, come quelle dell'art. 6 della costituzione francese e dell'art. 56 di quella germanica, affidanti al ministero la determinazione della politica generale, sono destinate a riflettere un'immagine solo approssimativa dei rapporti che si instaurano effettivamente tra i due organi. In realtà, l'autonomia del Ministero può svolgersi solo nell'ambito dell'atteggiamento ad esso prescritto dalle Camere, e il grado di essa è in dipendenza, non tanto di una precisa predeterminazione legislativa che possa farsi della sfera di competenza ministeriale, quanto prevalentemente del costume politico, nonché della situazione e della organizzazione dei partiti.

Le stesse considerazioni devono farsi per quanto riguarda l'ordinamento interno del Gabinetto: esso è strettamente legato al

(15) Sulla sostanziale analogia fra i risultati cui perviene il regime parlamentare e quelli propri del regime convenzionale cfr. CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, vol. II, pag. 105, nota 66.

sistema dei rapporti esterni stabiliti fra Parlamento e Gabinetto e, come questo, modellantesi, piuttosto che sugli schemi legislativi, sulla situazione politica di ogni singolo paese.

29. Le teorie che pongono il modello ideale del regime parlamentare in un presunto ed irrealizzabile equilibrio fra poteri diversi e designano come illegittime le forme che si distaccano da esso, hanno il torto di attribuire all'esistenza o alla mancanza del giuoco dei contrappesi il buono o cattivo funzionamento del regime stesso, che invece di fatto, non ad esso è affidato, ma soprattutto a condizioni relative alla struttura sociale o a tradizioni storiche.

Non è il caso di procedere qui ad un esame di tali condizioni, bastando accennare ad alcune di esse, intorno all'importanza delle quali più concorde è l'opinione degli scrittori (16). Così in primo luogo, la composizione qualitativa e quantitativa del corpo elettorale, poiché è evidente che quando il diritto elettorale è limitato a un ceto ristretto è più facile ottenere rappresentanze politiche omogenee; inoltre, la capacità politica della classe che possiede il potere, ossia la sua attitudine a riflettere interessi generali, a rappresentare l'unità dello Stato nell'armonia di tutti gli interessi, compresi quelli dei ceti esclusi dall'esercizio attivo della vita politica; ancora, la distribuzione di questa classe in due partiti, sorgenti sulla base di formazioni volontarie, divisi fra loro da differenze di opinioni, ma non da antitesi di interessi così profondi da condurre ad una lotta di reciproca distruzione (17); infine la organizzazione di tali partiti in modo da assicurare, per mezzo della disciplina nel seno di essi, la

(16) Vedine un riassunto in SCHMITT, *op. cit.*, pagg. 390 e 324. V. anche CROSA, *Lo stato parlam.*, cit., pag. 91 e DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Bari 1925, pagg. 171-455 segg.

(17) Un tale equilibrio di partiti, da una parte, rende possibile la stabilità e la continuità della direzione dello Stato, pure nella mutazione degli orientamenti particolari, e promuove, dall'altra, il senso di responsabilità del partito di opposizione, su cui ricade l'obbligo della formazione del nuovo ministero, in caso che esso determini la caduta di quello in carica. Sulla differente funzione dei partiti negli stati costituzionali e in quelli parlamentari v. PRESUTTI, *I sistemi di scrutinio e i partiti politici*, in *Archivio Giuridico*, vol. X, n. 5, pag. 138 e pag. 584; KOELLREUTTER, *Die politischen Parteien im modernen Staate*, pagg. 12-86 segg. e dello stesso: *Das Deutsche Staat als Bundesstaat u. als Parteienstaat*, Tübingen 1922, pag. 21 segg.

omogeneità della maggioranza parlamentare con il Gabinetto e il rispetto della sfera di autonomia spettante a questo, nonché il gerarchico ordinarsi intorno a capi riconosciuti, ai quali vengono rimesse le decisioni sui massimi problemi.

30. È inevitabile che il funzionamento del regime parlamentare muti quando le condizioni ora ricordate vengono meno. Ed esse sono di fatto venute a mancare quasi dappertutto, pel verificarsi di taluni fenomeni caratteristici del mondo moderno: anzitutto l'ampliamento del suffragio (postulato dagli stessi presupposti teorici del regime) e la estensione di esso ai ceti più numerosi della popolazione, meno idonei a operare una conciliazione delle antitesi sociali; la assunzione di una maggiore consapevolezza dei propri interessi economici da parte di tali ceti e quindi la tendenza a dare alle organizzazioni politiche un contenuto esclusivamente classista, ciò che ha importato inevitabilmente la differenziazione sulla base degli interessi particolari anche dei vecchi partiti; il frazionarsi dei partiti stessi, in relazione da una parte, all'estensione del suffragio, e, dall'altra, al progressivo complicarsi della struttura sociale, per la complessità assunta dalla moderna organizzazione economica.

Il prodursi di questi fenomeni e di altri connessi più o meno strettamente ad essi (per es. i sistemi proporzionali di elezione) rendono sempre più difficile l'espletamento della funzione di governo da parte delle assemblee parlamentari.

È inoltre da tener presente come l'indebolimento della funzione governativa, che consegue da tali fenomeni, viene a prodursi contemporaneamente con un altro fenomeno caratteristico del mondo moderno, e cioè con l'accrescimento dell'importanza e con un aggravamento delle difficoltà della funzione stessa, derivanti dal fatto, proprio della nostra epoca, dell'assunzione di nuovi compiti da parte dello Stato, dal progressivo tecnicizzarsi dell'azione di questo, dal più serrato giuoco delle concorrenze internazionali, che esige il rafforzamento della compagine interna delle nazioni.

31. Ora, sotto la spinta di tali esigenze, la tendenza generale è orientata nel senso di conferire maggiore forza e stabilità all'azione di governo. Ma è possibile attendere un simile risultato da espedienti

di tecnica legislativa? ⁽¹⁸⁾. È sufficiente, allo scopo di conferire autonomia all'azione del Gabinetto di fronte alle Camere, una precisa determinazione della sfera di competenza ad esso riservata, quando si mantenga intatto il principio della responsabilità politica del primo di fronte alla seconda, principio che è l'elemento caratteristico del regime parlamentare? Ed è lecito ritenere che dal semplice uso del potere di dissoluzione derivi per l'Esecutivo la possibilità di un'azione autonoma?

La determinazione giuridica del sistema parlamentare attraverso una precisa fissazione della funzione di ogni organo nel sistema e dei rapporti istituzionali fra gli organi — anche se accompagnata da una serie di guarentigie per contenere l'esercizio delle varie funzioni nel campo ad esse assegnato — riesce vana, ove manchino, o sussistano in maniera insufficiente, quelle condizioni generali, le quali, come s'è visto, attengono alla struttura sociologica, al costume, alla tradizione storica, alle particolarità psicologiche del popolo, e non possono essere create artificialmente ⁽¹⁹⁾.

32. Un breve esame dello svolgimento di alcune fra le costituzioni moderne può comprovare l'esattezza di quanto è stato affermato, sia in ordine al carattere essenzialmente monistico del regime parlamentare, sia in riguardo all'influenza esercitata dalle condizioni sociali sul suo funzionamento.

Iniziando tale esame delle istituzioni inglesi può osservarsi come il soddisfacente svolgimento delle medesime non può certo attribuirsi — come sogliono fare i sostenitori della teoria dell'equilibrio — alla indipendenza della posizione del Re e al possesso da parte di questi di una potestà di decisione politica autonoma e dualisticamente contrapposta a quella del Parlamento. Da quando la grande

⁽¹⁸⁾ Dalla tecnica costituzionale messa al servizio della democrazia attende la risoluzione del problema del governo il MIRKINE GUETZEVITCH, *Renforcement de l'Exécutif et régime parlementaire*, in *Revue de droit public*, 1930, pag. 522 segg.

⁽¹⁹⁾ Non è quindi — contrariamente a quanto afferma l'ORREI, (*op. cit.*, pag. 91) — la bontà della legislazione relativa agli istituti propri del sistema parlamentare che può far giudicare della saldezza del regime stesso. Né è d'altra parte a confidare che una simile legislazione possa reagire sui costumi e creare le condizioni sociali necessarie pel suo sano funzionamento, poiché essa attiene ad un ordine formale di rapporti, il quale non incide, se non superficialmente, sulle condizioni sociali stesse.

riforma elettorale del 1832 ebbe a trasferire nella Camera dei Comuni la funzione di direzione politica, non si può più parlare di una vera responsabilità giuridica del Gabinetto di fronte alla Corona e quindi della possibilità di un'azione autonoma di coordinazione dei poteri da parte di questa. L'organo direttivo e coordinante è solo il Parlamento, nel suo ramo elettivo, e ad esso compete la decisione definitiva intorno alla nomina e alla revoca dei ministri, formalmente attribuite ancora al Re (20). Si può dire che l'equilibrio sia mantenuto dall'esistenza di un autonomo diritto di scioglimento da parte del sovrano? Il solo caso di scioglimento promosso dal sovrano (dopo la riforma del 1832), quello del 1841, ebbe a mostrare, col suo risultato contrario alla Corona, come oramai solo quelle dissoluzioni erano possibili, le quali fossero determinate da spostamenti di forze di partiti, non da valutazioni personali della Corona stessa, e comprova come dei mutamenti da apportare alla politica dello Stato solo il Parlamento poteva decidere in modo sovrano.

Il passaggio, che in seguito si verifica, verso una nuova fase di organizzazione dei poteri in Inghilterra non avviene certo in virtù dell'esercizio del diritto di dissoluzione da parte del Re, ma invece per effetto del lento, ma progressivo potenziamento che il corpo elettorale subisce in seguito alle grandi riforme elettorali del 1867, del 1884 e del 1918, e pel conseguente mutamento che si verifica nell'ordinamento e nella funzione dei partiti. Tale fase è caratterizzata dal trasferimento dalla Camera al corpo elettorale del compito della determinazione dell'indirizzo politico (21) e, anziché rivivere un dualismo di poteri, importa una ulteriore diminuzione del potere di decisione del Capo dello Stato. Infatti la maggiore consapevolezza assunta dal corpo elettorale e la organizzazione di questo in schieramenti di forze ben definite, toglie sempre più al compito regio il

(20) Il caso di licenziamento di un singolo ministro per opera del sovrano, avvenuto nel 1851, cioè quello di Lord Palmerston, non ebbe per effetto di determinare un mutamento politico. Fu espressione di un risentimento personale della Regina che ebbe il suo fondamento nella violazione da parte del ministro dell'obbligo di correttezza di riferire preventivamente a lei sugli affari di governo.

(21) Sul significato di tale trasformazione e sulla relazione della nuova forma di governo rispetto al regime parlamentare vero e proprio (che il Carré chiama rappresentativo), cfr. CARRÉ, *op. cit.*, vol. II, pag. 380, nota 13. Vedi anche CROSA, *op. cit.*, pag. 68.

carattere di iniziativa e gli conferisce quello di registrazione di mutamenti esterni alla sua volontà ⁽²²⁾.

La nomina del Premier deriva direttamente dalla consultazione popolare, con soppressione della libertà di scelta della Corona anche nel caso che il partito vincitore abbia più leaders: poiché in tal caso un'assemblea di partito suole designare quale di costoro debba assumere il potere ⁽²³⁾. Così si dica della revoca che può avvenire solo dietro consultazione, preventiva o posteriore, del corpo elettorale.

Il partito, che ha conseguito la maggioranza nell'elezioni, la conserva per tutta la durata della legislatura, onde non sorge la possibilità di accertamento della fiducia da parte della Camera o del Re. Tale possibilità può manifestarsi ove gravi questioni sopravvengano posteriormente alla consultazione popolare: ma in questi casi vige la consuetudine di far luogo allo scioglimento, indipendentemente dalla situazione che venga a determinarsi nel Parlamento. In sostanza, le convenzioni di partito (da cui origina — almeno secondo un'autorevole interpretazione ⁽²⁴⁾ — il mutamento intervenuto nella posizione giuridica dei vari organi nel regime costituzionale inglese) portano a regolare i casi di scioglimento, di modo che questi, solo formalmente possono dirsi regi: di fatto sono parlamentari, perché opera della maggioranza della Camera dei Comuni.

33. Le condizioni, che han valso a determinare un siffatto svolgimento, hanno operato anche nel seno dell'organo complesso di governo: Camera dei Comuni-Gabinetto, col risultato di conciliare il rispetto del principio fondamentale del regime parlamentare, che fa della maggioranza della Camera elettiva l'organo motore dello Stato, con l'esigenza, sempre più sentita, di concentrare la funzione attiva di governo in un cerchio ristretto di persone e, nello stesso tempo, hanno consentito di ordinare la struttura interna del Ministero, in modo da accentuare la posizione di supremazia del primo ministro. Ciò è potuto avvenire per la riunione nelle stesse mani, che

⁽²²⁾ Cfr. recentemente VILLARI, *La posizione della monarchia nell'impero britannico*, in *Nuova antologia*, 16 novembre 1930.

⁽²³⁾ Vedi HATSCHCK, *Englische Staatsrecht*, Tübingen 1905, II, pag. 30.

⁽²⁴⁾ Cfr. HATSCHCK, *op. cit.*, vol. I, § 107, pag. 581.

venne ad operarsi, delle funzioni di leader della maggioranza parlamentare e di Capo del Ministero.

Tuttavia, finché ebbe a vigere il principio della dipendenza del Ministero dalla Camera, i poteri del primo ministro, nei riguardi sia della composizione che del funzionamento del Gabinetto, ebbero a subire dei limiti. La scelta dei ministri da parte del primo ministro doveva infatti essere effettuata non tanto in considerazione della capacità tecnica di questi, quanto della loro base parlamentare. Ancora, l'allontanamento di un ministro, in caso di dissenso col Premier, spesso non poteva di fatto avvenire per le ripercussioni che esso avrebbe potuto esercitare sull'equilibrio delle forze parlamentari e sulla esistenza dell'intero Gabinetto (25).

Ma, nonostante queste concessioni al principio parlamentare, il Gabinetto inglese, già in questa fase, presenta quegli elementi strutturali, che gli consentiranno poi di assumere la nuova posizione, che, preparata negli ultimi decenni del secolo XIX, tocca il suo momento conclusivo dopo la riforma elettorale del 1918.

34. Già si è accennato agli elementi che hanno operato in un duplice senso: nel modificare anzitutto il funzionamento del regime parlamentare avviando questo verso un sistema che è stato chiamato semi-rappresentativo, ad indicare la diversa posizione giuridica degli eletti di fronte agli elettori; e secondariamente nello spostare il centro di gravità politico dalla Camera al Gabinetto. Da una parte, l'allargamento della base dei partiti, composti non più da gruppi ristretti, ma da masse sempre più numerose, e la consapevolezza che questi assumono dei propri interessi economici, ha portato i partiti a gravitare verso le organizzazioni di tali interessi o a fondersi addirittura con essi. Ma, d'altra parte, la tradizione storica inglese, ispirata (al dire del Bryce) alla permanente dualità dell'opinione organizzata (26), ha impedito il dissolversi dell'unità dei grandi

(25) Vedine esempi in SIBERT, *Étude sur le premier ministre en Angleterre depuis ses origines jusqu'à l'époque contemporaine*, Paris 1909, pag. 262.

(26) Sembra che l'attuale tripartizione dei partiti sia destinata a rivestire carattere temporaneo, per il prevedibile assorbimento del più debole fra essi da parte degli altri due. Che se così non dovesse avvenire, il funzionamento del regime potrebbe riuscire sostanzialmente alterato.

partiti ed ha mantenuto ferma in questi la consapevolezza della necessità, per la stessa efficace e duratura tutela degli interessi da essi rappresentati, di coordinare questi alle esigenze della realtà sociale, sotto la luce di una visione generale della vita dello Stato. Ancora, la tradizione ha influito in Inghilterra nel senso di mantenere l'organizzazione dei partiti strettamente accentrata intorno a uno o più capi riconosciuti, più che intorno a programmi ben delineati, il che naturalmente aumenta la libertà di azione dei dirigenti.

Verso il secondo dei ricordati svolgimenti hanno poi condotto le altre cause, cui si è pure accennato, e che possono riassumersi nella maggiore complessità e difficoltà, che il compito di governo è venuto ad assumere.

35. È risultato da tali fattori la diretta assunzione da parte dello stesso corpo sociale del compito di designazione dell'indirizzo politico generale (27) e, nello stesso tempo e correlativamente, la progressiva affermazione di quella che è stata chiamata la legge del piccolo numero (28) e cioè la concentrazione della funzione di concreta realizzazione dell'indirizzo politico di un gruppo ristretto, e precisamente nel Gabinetto, che risulta ormai costituito non da una designazione parlamentare, ma da una scelta plebiscitaria di capi, chiamati direttamente dalla fiducia delle masse a svolgere l'indirizzo di governo. Al Parlamento, alla fine di questo svolgimento non resta che una funzione di limite, non di collaborazione attiva a tale indirizzo.

Questa trasformazione è di grande importanza, perché mostra

(27) Il corpo elettorale, oltre alla semplice sovranità politica, è venuto ad acquistare, in via convenzionale, la sovranità legale: così potrebbe dirsi applicando la nota distinzione del DICEY, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel* (trad. francese), pag. 35. Esso viene così ad acquistare la funzione di organo dello Stato che, almeno secondo la più corretta opinione, non gli si potrebbe attribuire, ove il suo compito si esaurisse nella nomina dei deputati (cfr. ROMANO, *Diritto costituz.*², pag. 190; CARRÉ, *op. cit.*, II, pag. 412; CROSA, *op. cit.*, pag. 76): ed è naturalmente l'organo supremo.

(28) Cfr. HÜBNER, *Die Parlamentarische Regierungsweise Englands in Vergangenheit u. Gegenwart*, 1918, pag. 16. Sulla tendenza cesaristica della scelta dei capi per via di plebiscito, propria delle democrazie di masse, e sul mutamento che questa induce nella funzione del Parlamento, cfr. anche MAX WEBER, *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania*, trad. it., Bari 1919, pagg. 125 e segg., 160.

come l'istituto del Gabinetto non è necessariamente legato al regime parlamentare ⁽²⁹⁾, ma sia capace di acquistare una sua autonomia e di assumere in proprio, e non per delegazione del Parlamento, l'esercizio della funzione del governo, compiendo così quella sua trasformazione da Esecutivo parlamentare in Esecutivo extraparlamentare che già il Dicey aveva notato alla stato di tendenza ⁽³⁰⁾.

36. La nuova posizione del Gabinetto di fronte al Parlamento determina un ulteriore accrescimento dei poteri del Premier ⁽³¹⁾. È egli veramente l'eletto del popolo nel quale viene a concentrarsi l'esercizio della prerogativa regia e della iniziativa legislativa ed a realizzarsi una pienezza di potestà, di fronte alla quale scompare ogni rivalità o contrapposizione di poteri. Egli è, come è stato giustamente detto ⁽³²⁾, un re senza corona, un re responsabile e temporaneo creato per via di plebiscito.

Nei riguardi poi dei rapporti interni col Gabinetto, il Premier solo formalmente conserva la tradizionale figura di *primus inter pares*. La sua indipendenza dal Parlamento gli consente di procedere alla scelta e alla revoca dei ministri con la massima libertà, solo in

⁽²⁹⁾ Già l'HATSHECK (*op. cit.*, vol. I, pag. 542) aveva rilevato come ciò che conferisce il carattere essenziale al governo di Gabinetto è la unità e la *Geschlossenheit* del Ministero, ma non già senz'altro la sua dipendenza dalla maggioranza parlamentare. Il RANELLETTI, (*Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1930, pag. 74) invece nega la possibilità di staccare il Gabinetto dal regime parlamentare ciò che sembra smentito, oltre che dall'esempio inglese, dal vigente diritto italiano.

⁽³⁰⁾ Cfr. *op. cit.*, pag. 389.

⁽³¹⁾ Un indice della modificazione verificatasi nei rapporti del Premier di fronte al Parlamento è il fatto che nella persona di quegli non viene più a fondersi necessariamente come prima avveniva, il compito di leader della maggioranza: questo può essere affidato ad un ministro.

⁽³²⁾ Così il REDSLOB, *op. cit.*, pag. 95. Vedi anche HÜBNER, *scritto cit.*, pag. 50; S. Low., *The gov. of Eng.*, London 1914, cap. 9, nonché le osservazioni intorno all'elemento burocratico nel governo inglese del LAWRENCE LOWELL, *La crise des gouvernements représentatifs*, ecc., in *Revue de D. publ.*, 1928, pag. 540.

Si può anche ricordare il riavvicinamento che è stato fatto fra il Premier inglese e il Presidente degli S. U. dell'America del Nord. Le ragioni che l'HATSHECK (*op. cit.*, vol. I, pag. 76) ricorda per confutare tale riavvicinamento sono venute progressivamente a mancare. Ma si può viceversa dire che il confronto è manchevole per un altro verso, ossia per la maggiore ampiezza di poteri del Premier di fronte al Presidente, specie nei riguardi degli organi della funzione legislativa.

base a considerazioni di capacità e non più per ragioni attinenti alla loro carriera parlamentare, e di potere così far fronte alle esigenze derivanti dal progressivo tecnicizzarsi dell'azione ministeriale. Ciò gli conferisce una posizione di effettiva supremazia, che lo fa arbitro della direzione politica in tutte le branche dell'amministrazione e che riduce il principio collegiale a valere solo per la decisione degli affari di secondaria importanza.

Inoltre il predominio del Premier si manifesta in un'altra direzione e cioè nell'ampliamento delle attribuzioni affidate a lui individualmente e destinate a svolgersi all'infuori da ogni intervento, anche solo formale, del Gabinetto. Così la necessità del problema dell'organizzazione dell'Impero, che ha agito come una delle cause principali della trasformazione subita dall'ordinamento costituzionale inglese, ha indotto a concentrare esclusivamente nel primo ministro la direzione della politica dell'Impero ed a fare di lui un Cancelliere imperiale⁽³³⁾. È a lui che compete la direzione della Conferenza imperiale, e del Comitato per la difesa imperiale e quindi il diritto di convocare i ministri e i membri degli Stati Maggiori dei Dominions, organi che sfuggono ad ogni ingerenza da parte del Gabinetto.

L'Inghilterra risolve così il problema dell'unità e della forza del governo attraverso l'istituto del Premier, che da semplice Capo del Gabinetto, diviene elemento integratore di un tipo di Stato.

37. Il diverso svolgimento del Governo parlamentare in Francia, gli inconvenienti di solito colà lamentati, e cioè la instabilità dei ministeri, la scarsa autonomia di questi, la mancanza di sufficiente coesione fra i loro membri, il distacco del Parlamento dal paese, ecc. non derivano dalla debole posizione fatta colà al Capo dello Stato dalla costituzione del 1875, dalla effettiva, se pur non legale, sua revocabilità per opera della Camera, o dal mancato uso da parte sua della facoltà di scioglimento; non dipende insomma dalla mancanza di un'organizzazione dualistica dei poteri costituzionali — come sostiene per esempio il Redslob⁽³⁴⁾ — ma invece proprio dall'assenza di un forte organismo dei partiti e dal distacco che vi è fra essi

(33) Così l'ESMEIN, *Éléments droit constitut.*, Paris 1928, I, pag. 166.

(34) *Op. cit.*, pag. 210 segg.

e le forze attive del Paese ⁽³⁵⁾. Né si può dire che quest'ultimo fatto sia un effetto del disuso in cui ivi è caduto l'istituto della consultazione popolare, poiché invece la rinuncia a valersi di quest'ultimo (che del resto si ricollega alla concezione che della funzione del corpo elettorale ebbero le assemblee rivoluzionarie francesi) ⁽³⁶⁾ è causato in modo prevalente dalla ricordata mancanza delle condizioni adatte. Infatti un regime di consultazione in tanto può utilmente instaurarsi in quanto dalla consultazione stessa possano trarsi indicazioni precise a orientamenti di una certa stabilità ⁽³⁷⁾. Ma come questo può avvenire se il corpo elettorale è diviso in una molteplicità di partiti, nessuno dei quali è in grado di conseguire la maggioranza dei suffragi, né possiede o tanta saldezza di programma, o così stretta subordinazione ad un capo da impedire rapidi mutamenti di indirizzo o effimeri spostamenti di forze?

L'ordinamento francese, quale si è oramai consolidato attraverso una consuetudine costituzionale di più di mezzo secolo, la cui efficacia giuridica è stata sanzionata in occasione di eventi rimasti memorabili, offre l'esplicazione più compiuta di quello che è l'essenza del regime parlamentare, e cioè la concentrazione della suprema autorità direttiva dello Stato nel Parlamento, la cui azione non è giuridicamente limitata da alcun altro potere, durante l'intero periodo della legislatura.

38. Il carattere monistico del sistema parlamentare, che esclude la possibilità della suddivisione della funzione di governo fra più organi eterogenei, è confermato da quelle costituzioni del dopo guerra le quali, libere dall'influenza delle circostanze storiche che

⁽³⁵⁾ Cfr. ESMEIN, *op. cit.*, II, pag. 262 e soprattutto HASBACH, *Parlam. Kabinettsregierung*, Berlin-Stuttgart 1919, pag. 214 segg. e KOELREUTTER, *Parlam. Re.*, cit., I. c., pag. 384 segg. Un'esposizione delle varie opinioni sulla questione della posizione del Presidente della Repubblica e sugli effetti di essa sul funzionamento del regime parlamentare in Francia può vedersi in HIRSCH, *Die Stellung des Pres. d. Franzos. Republik*, in *Zeitschrift f. Vergleichende Rechtswissenschaft*, 1930, pag. 8 segg.

⁽³⁶⁾ Sul divieto della dissoluzione nella costituzione del 1791 e sul vero significato da attribuire ad esso (non desumibile, come si suol dire, dal principio della divisione dei poteri), cfr. CARRÉ, *op. cit.*, vol. II, pag. 373.

⁽³⁷⁾ Sul concetto qualitativo oltreché quantitativo di maggioranza, applicabile tanto al Parlamento che al corpo elettorale, confronta CROSA, *op. cit.*, pag. 126.

avevano dominato nella formulazione delle Carte dell'800, hanno reso esplicito il principio di forma politica, in queste non esplicito, e consacrato, in modo più o meno efficace, tutte le conseguenze proprie di esso, non dissimili del resto, nella sostanza, a quelle che s'erano, attraverso una lunga evoluzione storica, affermati nelle vecchie costituzioni, mediante norme convenzionali, sorte ai margini di quelle legali ⁽³⁸⁾.

Così da un lato, per quanto riguarda il Capo dello Stato, che, secondo la concezione classica del regime parlamentare, doveva rappresentare uno dei termini dell'equilibrio costituzionale, o si procede addirittura alla sua soppressione ⁽³⁹⁾ o, dove lo si conserva, se ne diminuisce l'autorità, sia con l'affidare la nomina di esso alla Camera ⁽⁴⁰⁾ e perfino col conferire a questa il diritto di revoca senza limitazione ⁽⁴¹⁾, sia col sottrarre alla sua competenza o coll'attribuire a lui in modo puramente formale i principali atti di Governo: dalla nomina e revoca dei ministri ⁽⁴²⁾, alla direzione dei rapporti con gli Stati esteri ⁽⁴³⁾, dalla sanzione delle leggi ⁽⁴⁴⁾, al diritto di amni-

⁽³⁸⁾ Il noto concetto di razionalizzazione del potere, enunciato dal MIRKINE-GUETZEVITCH, (cfr. *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in *Revue de droit public*, 1928, pag. 28 e in *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris 1928, pag. 17 e segg.) a proposito di tali costituzioni, appare esatto, ove appunto si consideri il superamento che queste attuano dell'equivoco, che era implicito negli antichi ordinamenti a base dualistica. Confronta anche ORREI, *Regolamento giuridico del Governo Parlamentare*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1915, I, pag. 175. È naturale che, per coloro i quali invece scorgono nel regime parlamentare un sistema di equilibrio di forze contrapposte, queste costituzioni siano considerate come deviazioni da esso. Così il REDSLOB e recentemente da noi AMBROSINI, *Sul carattere delle costituzioni repubblicane*, in *Studi per Ranelletti*, Padova 1931, vol. I, pagg. 3-13.

⁽³⁹⁾ Cfr. le costituzioni prussiana e bavarese. La costituzione estone ha il Capo dello Stato, non il Presidente dei ministri.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. in Grecia (art. 67), in Lettonia (art. 35), in Lituania, in Polonia (art. 39), in Turchia (art. 7), in Austria (art. 70).

⁽⁴¹⁾ Cfr. la costituzione lettone (art. 51).

⁽⁴²⁾ Cfr. costituzione lettone (art. 59), costituzione lituana (art. 32), costituzione estone (art. 59), costituzione polacca (art. 58), costituzione cecoslovacca (art. 75), costituzione albanese (art. 113), costituzione irlandese (art. 53), costituzione austriaca (art. 70-74).

⁽⁴³⁾ Così la dichiarazione di guerra e la conclusione della pace sono affidati alla competenza del Parlamento in Germania (art. 45), in Austria (art. 38-40), in Estonia (art. 60), Finlandia (art. 33), Grecia (art. 83), Islanda (art. 49), Lettonia (art. 43-44), Lituania

stia ⁽⁴⁵⁾, dalla disposizione delle forze armate ⁽⁴⁶⁾, alla convocazione delle assemblee parlamentari ⁽⁴⁷⁾.

Le assemblee, investite del potere di governo, creano gli strumenti atti ad esercitare una più continuativa e diretta vigilanza sull'attività esecutiva: essi sono costituiti principalmente dalle commissioni, preposte ai singoli rami di affari e, in alcuni paesi, da commissioni parlamentari permanenti ⁽⁴⁸⁾ che restano in funzione anche durante gli intervalli delle sessioni e delle legislature, e alle quali viene anche data la facoltà, o di emettere direttamente, o di consentire l'emissione delle misure di urgenza, in deroga alle disposizioni vigenti, durante la chiusura del Parlamento ⁽⁴⁹⁾.

Da un altro lato, i poteri che le nuove costituzioni attribuiscono ancora al Capo dello Stato, lungi dal consentire a questi di emettere manifestazioni di volontà, imponendosi agli altri organi dello Stato come supreme e decisive, consistono sostanzialmente nel provocare la decisione del popolo, configurato come organo sovrano. Così dicasi del veto sospensivo sulle leggi e del diritto di dissoluzione, là dove essi sono stati conservati ⁽⁵⁰⁾.

Quanto agli istituti di democrazia diretta (soprattutto *referendum* e iniziativa popolare) che pure si trovano in alcune delle nuove

(art. 33), Polonia (art. 49-50), Cecoslovacchia (§ 64), Jugoslavia (51). Così pure sono subordinati all'approvazione del Parlamento i trattati di alleanza in Polonia (art. 49), in Austria (art. 50), Estonia (art. 60), Turchia (art. 26); tutti i trattati in Baviera § 50. La politica estera è in Germania controllata dalla Commissione permanente di cui all'art. 35 cost.

⁽⁴⁴⁾ Al più, viene consentito solo il veto sospensivo. Es.: costituzione cecoslovacca, art. 47; costituzione germanica, art. 73.

⁽⁴⁵⁾ Costituzione tedesca, art. 49; costituzione austriaca, art. 93; costituzione finlandese, art. 29; costituzione bavarese, § 51; costituzione polacca, art. 47.

⁽⁴⁶⁾ Art. 80 costituzione austriaca, art. 82 costituzione estone.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. costituzione lettone, art. 19.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. costituzione tedesca (art. 35), costituzione austriaca (art. 55), costituzione prussiana (art. 26 e art. 55). V. anche nel Regolam. del Reichstag (in *Boll. parlam.*, anno IV, n. 2, pag. 323) i §§ 67 e 68 sull'obbligo del Governo di presentare al Reichstag un rapporto informativo scritto sull'esecuzione delle deliberazioni di quest'ultimo organo.

⁽⁴⁹⁾ Costituzione greca (art. 49 e 77), costituzione cecoslovacca (§ 54).

⁽⁵⁰⁾ Tipiche a questo proposito le disposizioni degli art. 48 e 50 della costituzione lettone, per cui l'esercizio del diritto di dissoluzione da parte del Capo dello Stato è subordinato all'esito di un *referendum*, da questi indetto; se il *referendum* riesce negativo il Presidente deve dimettersi.

costituzioni, essi non creano un'istanza contrapposta al Parlamento, né risuscitano quindi alcun dualismo, ma adempiono allo stesso scopo a cui tende lo scioglimento della Camera, e cioè ad accertare la corrispondenza fra la volontà di questa e quella del corpo elettorale, considerata come primaria, e sono infatti impiegati, o come sostitutivo del diritto di dissoluzione, nei casi in cui questo è negato al Capo dello Stato, o come integrativo del diritto stesso ⁽⁵¹⁾.

39. Le stesse considerazioni possono valere anche per la costituzione di Weimar, nonostante che alla costruzione del suo complicato congegno abbia presieduto una concezione ispirata all'equilibrio dei poteri. Lo schema formale di essa riproduce in fondo quello classico, che pone il Gabinetto come elaboratore della politica generale, attraverso l'armonizzazione della volontà del Capo dello Stato e del Parlamento: ciò nei tratti essenziali, a parte alcune particolarità costituite dalla struttura interna di alcuni organi (come il Gabinetto) e dalla introduzione di elementi di democrazia diretta.

Ma anche per tale costituzione l'equilibrio di poteri contrapposti è solo apparente, poiché, in realtà, l'organo di Governo è uno solo: il Reichstag, nel quale convergono tutte le potestà necessarie ad ottenere la coordinazione degli altri organi alla politica da esso fissata: basta ricordare la consacrazione formale dell'obbligo delle dimissioni da parte del ministro colpito dal voto di sfiducia ⁽⁵²⁾ ed il potere di accusa contro il Presidente attribuito al Parlamento.

Anche qui il diritto di scioglimento del Reichstag, conferito al Presidente, vale non come strumento per l'esercizio di una direzione politica autonoma, ma solo come mezzo di controllo della conformità all'indirizzo voluto dal popolo. Il suo uso non può essere arbitrario, ma legato ad un motivo, che deve essere espressamente indicato, e che non può dar luogo se non a un solo scioglimento.

⁽⁵¹⁾ Sulla questione generale della conciliabilità dell'istituto del *referendum* legislativo con il regime parlamentare, cfr. GRASSI, *Il referendum nel regime di gabinetto*, Milano 1913, pag. 146 segg. Nel regime inglese, per le ragioni già dette, questi interventi parziali del corpo elettorale non hanno ragion d'essere, onde hanno perduto ogni attualità le proposte avanzate, durante la crisi costituzionale del 1909, per la introduzione del *referendum*. Cfr. anche MIRKINE, *op. cit.*, pag. 30.

⁽⁵²⁾ Cfr. HATSHECK, *D. u. P. Staatsrecht*, cit., 1^a ed., I, pag. 572.

Inoltre, al suo esercizio, deve concorrere necessariamente il cancelliere⁽⁵³⁾, ossia, normalmente, la volontà stessa della maggioranza del Parlamento, essendo impossibile, ove sussista un sano regime organizzativo di partiti, che gli spostamenti di forze politiche avvenute nel paese, non abbiano la loro immediata ripercussione nel Parlamento. Che se invece la vita politica non sia sana — com'è il caso della Germania di oggi, per il numero eccessivo dei partiti e la loro scarsa disciplina, — allora, per l'impossibilità stessa di trarre dalla consultazione popolare una designazione precisa e la determinazione di un indirizzo di governo continuativo, nonché per la pratica difficoltà di procedere a scioglimenti troppo frequenti, l'esercizio del diritto di dissoluzione, ostacolato com'è nella sua naturale funzione, è destinato o a cadere in desuetudine, a somiglianza di quanto è avvenuto in Francia, oppure, se fatto servire ad una funzione diversa a quella che deve avere nel sistema, a dar luogo ad una modificazione di rapporti fra i poteri, rispetto a quelli stabiliti dalla costituzione.

Gli istituti di democrazia diretta poi⁽⁵⁴⁾, sono piuttosto elemento di complicazione nel funzionamento del regime, in quanto la decisione del corpo elettorale su questioni singole, da essi promossa, non può che ripercuotersi su tutto l'indirizzo generale, ed il ricorrere ai medesimi diviene inevitabilmente coefficiente di maggiore instabilità.

Dato un siffatto ordinamento, non è possibile pensare ad una direzione politica autonoma del Presidente, neanche nel caso dell'uso dei poteri dell'art. 48 che impropriamente si sogliono chiamare

(53) Onde il contrasto con i postulati fondamentali del regime, che si volle costituire a Weimar della proposta, fatta durante i lavori della Costituente, di sottrarre il decreto di scioglimento alla controfirma del Cancelliere. Confronta la critica della proposta stessa in WITTMAYER (*op. cit.*, pag. 317). Lo stesso W. giustamente osserva (pag. 361), come la costituzione di Weimar sia stata perfettamente conseguente nel far rappresentare il Presidente, durante la sua assenza, dal Cancelliere.

(54) Una delle molte ruote che corrono a vuoto nella complicata macchina dell'Impero tedesco, drasticamente li designa il WITTMAYER, *op. cit.*, pag. 435. Nella richiesta del *referendum* da parte del Presidente intorno a leggi votate dal Reichstag (veto traslativo) il REDSLOB (*Le regime parlementaire en Allemagne*, in *Revue de droit public*, 1923, pag. 532) vede un indice della supremazia dell'Esecutivo e un mezzo dato al presidente stesso di appoggiarsi al popolo per combattere il Parlamento. Ma il R. omette di considerare come il Capo dello Stato non può indire il *referendum* senza il consenso del cancelliere, e quindi della stessa maggioranza parlamentare.

dittatoriali, poiché anche essi sono esercitabili solo con il consenso della maggioranza del Parlamento. Uno svolgimento in tal senso della costituzione è certo, di fatto, possibile — e può anzi essere agevolato, da una parte, dal prestigio che al Presidente è conferito dalla sua origine plebiscitaria, e, dall'altra, dalle tradizioni storiche della Germania e dalla sua particolare situazione politica. Ma ciò potrebbe avvenire solo a prezzo di un'alterazione del sistema, che è stato costituito a Weimar, ed avrebbe come conseguenza, se non la formale cancellazione dell'art. 54, la formazione di una prassi che ne modifichi la portata (55).

40. Sotto la spinta degli stessi fattori che hanno operato in Inghilterra, anche nel continente si manifesta un processo tendente a rafforzare la posizione del Gabinetto e ad aumentare i poteri del primo ministro (56).

A differenza delle vecchie Carte, una notevole parte delle costituzioni del dopo guerra considerano espressamente, accanto ai ministri, un presidente, al quale viene conferita una posizione più o meno accentrata di preminenza sui singoli ministri, che vengono da lui nominati e revocati, sia pure a volte con l'intervento formale del Capo dello Stato (57).

Anche in altri paesi, le cui costituzioni sono informate al rigido principio collegiale nell'organizzazione del Gabinetto, si è manifestata la tendenza a concentrare nel presidente del Consiglio poteri più penetranti di direzione e di sorveglianza sull'opera dei ministri

(55) Non sembra quindi che possa convenirsi con la tesi dello SCHMITT (*op. cit.*, pag. 349) secondo la quale nella costituzione di Weimar sussisterebbero giustapposti quattro sottosistemi (il parlamentare, il presidenziale, quello a Prèmier e quello a Gabinetto) suscettibili di alternarsi l'uno all'altro, senza che la realizzazione di uno al posto di un altro debba importare un cambiamento costituzionale.

(56) Già il JELLINEK (*Die Entwicklung*, cit., pag. 137) aveva previsto una trasformazione dappertutto del rapporto di coordinazione dei ministri in rapporto di subordinazione al presidente. Nello stesso senso cfr. anche TAMBARO, *Il primo ministro nel governo rappresentativo*, Napoli 1902, pag. 89. Ma questi scrittori non tennero conto delle cause che potevano ostacolare, come di fatto hanno ostacolato, lo svolgersi di questa tendenza, nei paesi ove difettavano le condizioni propizie, ad essa.

(57) Cfr. per es.: art. 53 costituzione ger., art. 55 e 63 costituzione bav., art. 45 costituzione pruss., art. 71 costituzione greca, art. 45 costituzione polacca, art. 49 costituzione lituana 1928, art. 44 costituzione turca.

ed a conferirgli delle attribuzioni proprie, estranee alla sfera di competenza del Consiglio dei Ministri. Così è avvenuto per es. in Francia, dove le leggi costituzionali del 1875 non fanno menzione del presidente del Consiglio, la cui presenza si dovrebbe anzi ritenere esclusa dalle norme che affidano al presidente della Repubblica la direzione del Gabinetto, e dove tuttavia l'istituto della Presidenza del Consiglio si è sviluppato, prevalentemente sotto la pressione delle necessità belliche, non solo in via di fatto, ma con la costituzione di organi, non tutti però permanenti, (come il Sottosegretario di Stato alla Presidenza) e il Segretariato generale permanente alla Presidenza e con il conferimento al presidente del Consiglio, come tale, della presidenza del Consiglio superiore della difesa nazionale e del Consiglio nazionale economico ⁽⁵⁸⁾.

Tuttavia siffatti istituti di centralizzazione governativa, lungi dal far conseguire i risultati che per essi si sono ottenuti nell'organizzazione del governo inglese, rimangono nella realtà sterili ⁽⁵⁹⁾ perché, oltre ad essere a volte in contrasto con i principi costitutivi dell'ordinamento degli Stati nei quali sono introdotti, non sono sostenuti da quelle condizioni sociali, che invece si trovano alla base del funzionamento del sistema inglese. Così là dove il Parlamento concentri in sé l'effettivo potere di direzione dello Stato e subordini il Gabinetto alla sua volontà incondizionata, la facoltà del primo ministro di scelta dei suoi collaboratori diviene illusoria e la supremazia del Premier solo formale, per il fatto che in realtà ogni conflitto fra di lui e un singolo ministro trova la sua definitiva risoluzione solo nella Camera ⁽⁶⁰⁾. Ciò tanto più quanto (come è nella realtà attuale di tutti i paesi d'Europa a forma parlamentare) i Gabinetti siano costituiti sulla base di una coalizione di partiti ⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. ESMEIN, *op. cit.*, II, pag. 248.

⁽⁵⁹⁾ Il DUBOIS RICHARD che fu funzionario del Segretariato della Presidenza del Consiglio, narra (*L'Organisation technique de l'Etat*, Paris 1930, pag. 204) come il Ribot, che ebbe ad istituire il Segretariato stesso, interrogato sull'opportunità di mantenere in modo permanente tale organo, rispose trattarsi di un'idea consolare, non di un'idea parlamentare (v. anche *Revue de droit publ.*, 1925, p. 600).

⁽⁶⁰⁾ Caratteristica la disposizione della costituzione lituana del 1920, secondo cui ogni ministro aveva la facoltà di portare innanzi alla Camera i propri motivi di dissenso dalla politica del Capo di Gabinetto.

⁽⁶¹⁾ Com'è noto, anche l'Inghilterra conobbe, per un breve periodo, il governo di

41. Esempio perspicuo, a riprova di tale affermazione, può trarsi dall'esame del modo con cui la prassi costituzionale germanica ha alterato le linee dell'ordinamento del Gabinetto, quali furono tracciate dalla costituzione di Weimar.

Com'è risaputo, in armonia con il criterio ispiratore di quella costituzione, il sistema dei contrappesi ha trovato applicazione non solo nell'azione di un potere di fronte all'altro, ma anche nel seno di ogni singolo potere. Così nell'ordinamento del ministero sono stati messi assieme tutti e tre i sistemi affermatasi storicamente: quello dell'autonomia costituzionale dei singoli ministri, quello della collegialità, e infine quello a *Premier*. Il primo trova la sua consacrazione negli art. 54 e 56 R. V., che garantiscono indipendenza di azione ai ministri e sanciscono la loro responsabilità politica di fronte al Parlamento. Il secondo ha la sua base nell'art. 57 che assoggetta i ministri alle deliberazioni del Consiglio, per quanto riguarda determinati affari, o le divergenze di opinioni fra di essi. Il terzo è affermato dall'art. 53 che deferisce alla proposta del Cancelliere la nomina o revoca dei Ministri, dall'art. 58, che dà la prevalenza al voto del Cancelliere in caso di parità di voti in consiglio, e principalmente dall'art. 56 che gli attribuisce il compito di determinare da solo la linea direttiva politica (alla quale i ministri devono conformarsi nella gestione dei loro dipartimenti) e che quindi lo costituisce in organo autonomo.

coalizione; ma è importante notare, a conferma di quanto si è già detto sulla decisiva importanza che la struttura dei partiti esercita sul funzionamento degli ordinamenti costituzionali, come, mentre nei paesi del continente la coalizione porta all'indebolimento dell'organizzazione unitaria del Gabinetto e riduce o annulla addirittura la funzione del Primo ministro, in Inghilterra invece essa ha contribuito a conferire al Premier la posizione di supremazia già osservata (cfr. REDSLOB, *op. cit.*, pag. 91). Ciò è da attribuire evidentemente al fatto che, nel continente, le coalizioni di Governo avvengono sulla base di patteggiamenti di piccoli gruppi parlamentari, ciascuno dei quali reclama per sé una quota parte del potere, e pone in occasione di ogni singola misura condizioni per il mantenimento dell'accordo e quindi pone in giuoco di continuo la sorte del Ministero, senza peraltro assumere, in caso di crisi da esso provocata, la responsabilità della costituzione del nuovo Ministero. (Cfr. BRUNET, *La Constitution allemande*, Paris 1921, pagg. 209-216, e SCHMITT, *op. cit.*, pag. 345). Invece in Inghilterra la coalizione si costituì per la realizzazione di un programma determinato e fu accompagnata dal riconoscimento di un capo, nel quale venne necessariamente a concretarsi quella unità, che prima trovava la sua espressione nel collegio.

Gli scrittori non sono d'accordo sulla interpretazione da dare a questa costruzione giuridica, e sul modo di conciliare norme che paiono in contrasto tra loro ⁽⁶²⁾. Come si desume dai lavori preparatori ⁽⁶³⁾, intenzione dei costituenti fu di armonizzare le due tendenze, che già si erano combattute in Prussia fra lo Stein, da una parte, fautore del sistema collegiale, e l'Hardenberg e il Bismark ⁽⁶⁴⁾, dall'altra, sostenitori dell'accentramento a cancellierato, e che si presentavano, ora, rivestiti anche di un aspetto politico, come espressione, la collegialità, di principi democratici, e il cancellierato, di un orientamento autoritario.

Ma dei vari sistemi riuscito prevalente è quello a cancelliere: a porre in quest'organo il centro di gravità, ha dovuto agire come importante motivo politico, oltre all'influenza della tradizione dell'Impero, il proposito di rafforzare mediante il sistema del Cancellierato l'organo attivo di governo, di origine parlamentare, per poterlo efficacemente contrapporre al Presidente, eletto dal popolo. Una contraria opinione, che ha come principale sostenitore il Glum, tende a sopravvalutare la funzione attribuita al Collegio, di fronte a quella del Cancelliere. Secondo essa, la determinazione della linea direttiva politica dell'azione di governo, da parte del Cancelliere, non solo trova un limite nei poteri del Collegio, ma anzi è in definitiva, subordinata a questi; ciò che il Glum crede di poter desumere dall'art. 57, interpretandolo nel senso che rientri nella potestà da esso accordato al Consiglio anche la risoluzione delle divergenze di opinione che possano sorgere fra i singoli ministri e il Cancelliere, in ordine alla concordanza dell'azione dei primi con la linea direttiva fissata dal secondo. Ma tale interpretazione, che, se fosse esatta, svuoterebbe di ogni significato la norma dell'art. 56, è contraddetta dal preciso disposto dei parag. 1 e 3 del G.O.R.R. che rimettono al Cancelliere dell'Impero, e sottraggono quindi interamente al Collegio, la risoluzione di tutte le questioni coinvolgenti la

(62) V. un esame delle varie opinioni in GLUM, *Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers*, ecc., Berlin 1925, pag. 12.

(63) Cfr. *Bericht und Protokoll*, ecc., Berlin 1920.

(64) Sui presupposti e le condizioni per l'attuazione del sistema a primo ministro, cfr. BISMARCK, *Gedanken und Erinnerungen*, Stuttgart u. Berlin 1919, vol. 3°, pagg. 93, 95 e segg.

linea direttiva da lui fissata. Se si tenga poi presente come il Cancelliere ha anche per l'art. 2 del citato G.O. il diritto di penetrare nella sfera di azione di ogni ministro per assumere le informazioni a lui necessarie e esigere la conformità delle singole misure alle esigenze della politica generale, e come, per l'art. 50 della costituzione, la controfirma dei singoli ministri interessati non è necessaria a conferire validità ai provvedimenti del Presidente, bastando all'uopo la sola sottoscrizione del Cancelliere, appare chiaro come in quest'ultimo si concentri la somma dell'effettivo potere governativo, pur col limite costituito dalla necessità della collaborazione dei ministri e del Collegio per l'esecuzione delle sue deliberazioni.

Questa sistemazione teorica dell'organo governativo, che potrebbe, nelle sue linee generali, accostarsi al modello inglese, subisce però nella pratica deviazioni tali da dar luogo ad un vero capovolgimento di essa. Il principio, sancito dall'art. 54, della responsabilità politica del Gabinetto di fronte al Reichstag, costringe il Cancelliere a uniformare le linee direttive al programma del partito cui appartiene. Ma poiché, di fatto, nessuno dei partiti rappresentati nel Parlamento possiede una maggioranza capace di costituire e mantenere in vita un ministero e poiché, d'altra parte, manca nel paese quell'opinione politica organizzata in modo da rendere proficuo e veramente risolutivo delle crisi lo scioglimento del Reichstag e l'appello al popolo, il Cancelliere, lungi dal potere elaborare da sé la linea direttiva politica, deve subire quella che gli viene imposta dai partiti che compongono la coalizione di governo, e quindi dai componenti il Consiglio dei Ministri, esponenti dei vari elementi della coalizione stessa. Così ancora il principio della responsabilità politica di ogni singolo ministro di fronte al Reichstag e il diritto di questo di provocarne il ritiro mediante il voto di sfiducia, stabiliti dall'art. 54, conduce, dato il pratico funzionamento dei rapporti fra ministero e Reichstag, a far rimanere sterile la funzione unitaria che la Costituzione affida al Cancelliere (65).

(65) Il GLUM, (*op. cit.*, pag. 35) cita, a sostegno della sua tesi, numerosi esempi di tale fenomeno ed osserva come un Cancelliere che non si è scelto da sé i suoi collaboratori, ma che invece è stato scelto da essi (o meglio dai dirigenti dei loro partiti) non avrebbe la possibilità, se pure la legge costituzionale lo consentisse, di porsi in conflitto con i suoi colleghi di ministero. Così pure, egli osserva, tutti i programmi di

42. Tutto questo mostra come anche una precisa determinazione della posizione costituzionale di un organo non è sufficiente a garantire che la funzione di quest'organo si svolga nel senso previsto o che raggiunga i fini, a cui mirava la determinazione legislativa stessa. Come riescono vane le norme dirette ad assicurare la supremazia del Premier, così ugualmente infecondi risultano, se non siano armonizzate con la complessiva struttura organizzativa dello Stato e non rese vitali dalla sussistenza di determinati elementi sociali, gli espedienti predisposti allo scopo di conferire stabilità all'indirizzo politico e di evitare troppo frequenti mutamenti del Gabinetto, destinato a realizzare concretamente l'indirizzo stesso.

Queste considerazioni possono valere per intendere quanta poca efficacia sia da attribuire alle norme, che pure si incontrano in alcune delle costituzioni moderne, rivolte allo scopo di garantire una certa durata alla vita del ministero: come, per esempio, le prescrizioni di maggioranze specializzate per conferire al voto di sfiducia della Camera l'efficacia di determinare il ritiro del ministero, che ne sia colpito (66).

43. Allo stesso modo sono da apprezzarsi le recenti revisioni costituzionali (67) (Austriaca, del 10 dicembre 1929; Polacca, del 2

Governo e anche singole particolarità della politica generale sono stati sempre, finora, concertati e decisi dal Consiglio, né nessun Cancelliere ha sinora contestato la legittimità di tale procedimento. Neppure l'ulteriore rafforzamento della posizione del Cancelliere nel Gabinetto, apportato dal § 21 del Reichshaushaltsordnung del 31 dicembre 1922, ha in pratica modificato i rapporti fra gli organi costitutivi del ministero. V. anche VANDENBOSCHE, *Le mode de nomination des ministres*, in *Revue Belge*, 1929, pag. 109 segg.

(66) Così la costituzione cecoslovacca paragrafi 75 e 78, costituzione prussiana (art. 57), costituzione austriaca (art. 88). La costituzione greca (art. 88), fissa addirittura una durata legale al Ministero; ma limitata a due mesi. Si può ricordare anche la proposta di legge presentata al Reichstag il 29 febbraio 1929 dal gruppo del Partito Popolare tedesco: per essa viene richiesta una maggioranza qualificata per la votazione della fiducia durante il corso della legislatura e viene subordinato al consenso del Governo e del Reichsrat la facoltà del Parlamento di mutare gli stanziamenti di spese contenute nel bilancio (cfr. *Bollettino Parlamentare*, 1929, pag. 555).

(67) Su di esse confr. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Le renforcement de l'exécutif*, cit., pag. 490 e segg. Vedi anche BARTELEMY, *La crise de la démocratie représentative*, in *Revue droit public*, 1928, pag. 584 segg.

agosto 1926; Lituana, del 15 maggio 1928) il cui carattere premiente, ad esse comune, è quello di rafforzare i poteri del Capo dello Stato in ordine allo scioglimento della Camera. Si è già detto sotto quali condizioni l'appello al popolo possa conferire stabilità all'azione dello Stato, e come sia vano attendere, in assenza di esse, un tale risultato.

Quanto agli altri poteri che le dette revisioni hanno avuto cura di attribuire al Capo dello Stato (nomina dei ministri, regolamenti di necessità, esercizio provvisorio del bilancio ecc.) è illusorio ritenere che l'esercizio effettivo possa appartenere al Capo dello Stato, data la necessità del concorso in esso dei ministri ed il principio della responsabilità parlamentare di questi, mantenuto fermo da quelle leggi costituzionali.

Tali revisioni appaiono tuttavia importanti come espressione della difficoltà — più o meno sentita, a seconda delle tradizioni o dell'importanza del compito storicamente spettante ad ogni nazione — che v'è di attuare un'efficiente organizzazione della funzione di governo, in regime parlamentare, là dove manchino le condizioni, già considerate. Il Mirkine⁽⁶⁸⁾ osserva come, non sussistendo più nei moderni regimi rappresentativi, la necessità, che in passato si era avvertita, della difesa dei diritti del Parlamento contro i ministri di derivazione regia, non solo non appare più necessario limitare i poteri di essi, ma diviene un'esigenza organizzativa dei regimi stessi il conferire al ministero la supremazia (non costituzionale, ma solo politica) sugli altri organi. Se questo mutamento nella posizione dell'Esecutivo di fronte al Legislativo è vero, poiché, come lo stesso autore osserva, e come del resto si arguisce dalle considerazioni precedenti, la differenza fra i due organi nel parlamentarismo è legata solo al diverso grado di derivazione di essi dal popolo (ciò che, fra l'altro, dimostra quanto siano errate le precedenti affermazioni del Mirkine, secondo le quali la concentrazione del potere direttivo in uno stesso organo è la tendenza propria dei soli regimi personali), è vero altresì che non basta la consapevolezza di tale mutamento per determinare un'effettiva trasformazione nel funzionamento del regime. Finché il Parlamento si ponga come l'organo primario e

(68) Cfr. s. l. c., pag. 521.

costituzionalmente supremo, dal quale dipenda la nascita e la permanenza in vita del ministero, la forza e l'autonomia di quest'ultimo organo non saranno quelle che la deduzione logica da presupposti teorici, o i procedimenti della tecnica possano stabilire, ma quelle invece che l'obbiettiva situazione delle forze politiche rendono possibile (69).

(69) Lo stesso concetto, sia pure in forma dubitativa, in CROSA, *op. cit.*, pag. 138.

PARTE SECONDA

CAPITOLO I

L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO IN ITALIA ANTERIORMENTE ALLA RIFORMA COSTITUZIONALE

1. Prima di esaminare il nuovo ordinamento del Governo in Italia è opportuno accennare brevemente al sistema anteriormente vigente, allo scopo di mettere meglio in rilievo, in via di confronto, il carattere delle riforme apportate e valutarne più esattamente l'importanza.

Mentre è comune opinione che il sistema di governo vigente prima dell'ottobre 1922 fosse quello parlamentare, è invece controverso se esso sia stato instaurato direttamente per opera dello Statuto, o sia sorto in epoca posteriore alla emanazione di questo, e, in quest'ultima ipotesi, se il sistema stesso si sia costituito sulla base di una vera fonte di diritto solo come ordinamento di fatto.

Quanto al primo punto sembra sia da escludere che nelle disposizioni dello Statuto vi siano elementi atti a far desumere l'intenzione del costituente di volere introdurre un reggimento a tipo parlamentare: non può infatti essere inteso come diretto a manifestare un siffatto intento il principio della responsabilità dei ministri sancito nell'art. 67, dato il carattere vago e generico con cui esso è formulato, nonché l'assenza di ogni norma sul modo di farlo valere e sulle sue conseguenze. La insuscettibilità del principio stesso di determinare di per sé uno svolgimento della costituzione in senso parlamentare è provato dall'esempio nella prassi costituzionale tedesca, che, nonostante l'affermazione esplicita di esso nella legge fondamentale dell'Impero, ha attuato un regime prettamente costituzionale. Né più conclusivo argomento può trarsi dall'attributo « rappresentativo », usato dall'art. 2 della Statuto per designare la forma di governo che si voleva istituire, poiché, anche a volere ritenere che detta espressione, nell'opinione democratica dell'epoca,

fosse sinonimo di parlamentare ⁽¹⁾, non è dimostrato che un siffatto significato fosse quello voluto attribuirle dal costituente, e, soprattutto che esso sia desumibile dal valore letterale o da quello tradizionale dell'espressione stessa.

In realtà, la nostra costituzione, al pari di altre di quell'epoca, col porre accanto alla Corona delle istituzioni rappresentative, introduceva un elemento di dualismo e lasciava aperta la questione del potere supremo, cioè dell'organo che dovesse avere la direzione politica dello Stato, e, in caso di disaccordo fra gli organi costituzionali, esercitare un'influenza preponderante nella soluzione della crisi. Che però quest'organo, nell'intenzione del costituente sardo, dovesse essere il Re e che la partecipazione a questi consentita nell'attività dei vari poteri dovesse servire, più che ad un intento di coordinazione formale, ad un'azione effettiva di direzione politica, non sembra dubbio. Ma per averne la prova, anziché esaminare le disposizioni dello Statuto, isolatamente prese, occorre coglierne lo spirito, soprattutto attraverso il confronto con i testi costituzionali, dai quali lo Statuto fu direttamente derivato. Così un raffronto con la Carta belga del 7 febbraio 1831 può mettere in rilievo la cura con cui il nostro costituente ha escluso o modificato disposizioni di quella, le quali, se accolte letteralmente, avrebbero potuto attenuare o alterare la posizione che si voleva conferire al Re. Così può notarsi: l'esclusione della disposizione dell'art. 25 della Costituzione belga, secondo cui tutti i poteri emanano dalla Nazione — l'aggiunta nell'art. 5 dell'aggettivo « solo » che non era nel corrispondente art. 29 della Carta belga — la sostituzione della Camera alta elettiva con un Senato di esclusiva nomina regia — l'esclusione di tutte le disposizioni relative all'autoconvocazione delle Camere, alla durata minima del periodo di riunione annuale, alla limitazione del diritto di aggiornamento — la soppressione della norma dell'art. 91, limitativa del diritto di grazia ai ministri accusati dalla Camera — la soppressione dell'avverbio « giammai » che si leggeva nell'art. 67 della Carta belga, relativo al divieto di sospensione delle leggi ⁽²⁾ —

(1) Cfr. RAGGI, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in *Riv. di dir. pubbl.* 1914, I, pag. 4.

(2) Su questa soppressione vedi le acute considerazioni del Romano, che possono estendersi agli altri esempi indicati nel testo, sul carattere diplomatico del linguaggio

l'esclusione del potere di iniziativa delle Camere nelle revisioni costituzionali ecc.

L'atteggiamento assunto dalla Corona durante la crisi del 1849, di cui il proclama di Moncalieri costituì l'episodio culminante, costituisce una riprova di quanto ora si è affermato: infatti quell'atteggiamento, che, non ostante le opinioni in contrario, costituiva nel pensiero di chi lo assunse legittimo esercizio di prerogativa, se pur rivelava il proposito di raggiungere un accordo fra Re e popolo, affermava in modo esplicito che la scelta dei modi e delle forme necessarie ad attuare l'accordo stesso, doveva essere compito della Corona, come dirigente della politica dello Stato e titolare del potere supremo.

2. Ciò osservato, deve però riconoscersi come l'esigenza dell'accordo fra Re e popolo a cui si è accennato, e che aveva ispirato l'emanazione stessa dello Statuto, e inoltre la necessità per la monarchia di far capo alla classe politica liberale per potere assolvere il compito dell'unificazione nazionale, agirono come fattori politici assai importanti che condussero assai presto a modellare il funzionamento della costituzione ai principi del parlamentarismo, quale gli scrittori liberali dell'epoca e soprattutto il Constant e lo Chateaubriand avevano formulati e la prassi della monarchia di luglio attuati. Conferì carattere giuridico a un tale svolgimento costituzionale la convinzione della sua obbligatorietà, che accompagnò il suo costituirsi e si mantenne viva successivamente, guidando, pur attraverso una certa varietà di mezzi, verso il fine costantemente perseguito: la concordanza fra il Gabinetto, reso politicamente omogeneo, e la maggioranza della Camera elettiva. Poiché lo svolgimento cui si accenna non ebbe, per le ragioni già considerate, alcun carattere di vera necessità giuridica, nel senso che né nell'ordinamento generale né nelle singole disposizioni dello Statuto, vi erano elementi tali da escludere la possibilità di un diverso sviluppo, devono respingersi quelle teorie relative al fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia, le quali, sia pure con diversa motivazione, presuppon-

adoperato nella compilazione della costituzione. Cfr. i *Decreti-Legge e lo stato di assedio*, in *Riv. di Dir. pubbl.* 1909, I, pag. 263, nota 1.

gono appunto quel carattere di necessità ⁽³⁾. Sembra invece più corretto ritenere che tale forma di governo si sia costituita sulla base di una consuetudine, piuttosto che interpretativa, integrativa dello Statuto, in quanto portava a completare il contenuto di disposizioni, come quella relativa alla responsabilità dei ministri, a cui il legislatore aveva lasciato un carattere generico, indeterminato, e si potrebbe dire equivoco, tale da potere dar luogo a interpretazioni diverse ⁽⁴⁾.

3. Le particolari circostanze nelle quali si svolsero i primi decenni della nostra vita costituzionale e fra le quali possono ricordarsi: la identità dell'ideale che univa la dinastia e la Nazione, la elevata capacità politica del monarca, la ristrettezza del corpo elettorale, la omogeneità della classe politica dirigente tratta dal seno di uno stesso ceto sociale, il carattere aristocratico che le doti di disinteresse e di patriottismo dei suoi componenti conferivano ad essa, l'assenza di differenziazioni marcate fra i partiti, divisi da differenze secondarie di metodo, ma uniti nella fede nazionale, ed altrettali, consentirono che il regime parlamentare si svolgesse da principio in quella particolare forma che si è detta dualistica, così che la direzione politica venne a risultare da una collaborazione, a cui ognuno dei due organi supremi — il Re e il Parlamento — recava il contributo di una propria effettiva iniziativa ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Questo può dirsi, ad esempio, tanto per la dottrina del Romano, che ritiene costituito il regime parlamentare da noi sulla base dei principi generali (cfr. *Corso cit.*, pag. 175), quanto per quella del Donati, che rinviene il fondamento giuridico del regime stesso nell'art. 65 dello Statuto da interpretare come contenente in sé un limite al potere discrezionale del Sovrano, costituito dalla necessità di adeguare l'esercizio di esso al pubblico interesse (cfr. *Il problema delle lacune*, Milano 1910, pag. 150 e segg.).

⁽⁴⁾ Si tratta quindi di una consuetudine che deve considerarsi come fonte autonoma di diritto. Cfr. le osservazioni del RAGGI (*op. cit.*, pag. 457) contro l'opinione del Ranelletti che nega tale carattere alla consuetudine nel nostro diritto pubblico, o (a pag. 464 e segg.) le ragioni a sostegno dell'ammissibilità di essa per lo meno limitatamente al punto qui esaminato.

⁽⁵⁾ Cfr. MARCHI, *Lo Statuto albert. e il suo sviluppo storico*, in *Riv. diritto pub.* 1926, I, pagg. 199 e 201. Sulla discrezionalità lasciata al re nell'esercizio della sua prerogativa di nomina e revoca del ministero, cfr. l'ampia esposizione del PALMA, *La prer. regia nei cambiamenti di ministero*, in *Questioni di dir. cost.*, Firenze 1885, pag. 62 e segg. Cfr. anche MARSELLI, *La politica dello Stato ital.*, 1882, pag. 202.

Senonché un tale rapporto di equilibrio — per le considerazioni già svolte — non può essere che il riflesso di una situazione necessariamente transitoria: il bilanciamento dei poteri elude, piuttosto che risolvere, il problema di ogni forma di governo, il problema cioè dell'organo supremo. La supremazia del Parlamento, che inevitabilmente si afferma e la posizione subordinata che conseguentemente viene fatta al Re nella direzione del Governo, non sono da considerare — come si fa da alcuni — espressione di una forma degenerativa del sistema parlamentare, ma invece logico svolgimento dei presupposti impliciti in esso.

Pertanto la crisi politica — che cominciò a manifestarsi fin dal 1876, e che ebbe le sue più gravi manifestazioni nel periodo post-bellico — piuttosto che ad una deviazione dai principii costitutivi del sistema parlamentare, deve attribuirsi ad un difettoso funzionamento pratico dei principii stessi, per la mancanza di quelle condizioni sociali e politiche, delle quali si è già ricordata l'importanza.

La consacrazione formale e l'accentuazione della trasformazione avvenuta si ebbero soprattutto con le riforme della legge elettorale politica del 1919 e del regolamento interno della Camera dell'agosto 1920 ⁽⁶⁾.

4. L'ordinamento interno del Gabinetto in Italia segue da vicino lo svolgimento del regime parlamentare, attraverso le sue varie fasi, e si modella alle esigenze organizzative di questo, secondo quei principii, già innanzi ricordati.

In Piemonte, prima dell'introduzione dello Statuto, v'era un solo ministro, il primo ministro; gli altri dirigenti delle ripartizioni amministrative avevano il nome di Segretari di Stato: tutti però agenti della volontà del Re, il quale era l'organo che riconduceva a unità la loro azione.

Lo Statuto, pur prescrivendo la pluralità dei ministri, e conferendo ad ognuno di essi l'attribuzione di controfirmare gli atti resi e di assumerne correlativamente la responsabilità, non conteneva alcuna norma relativa all'organizzazione del Ministero, nel supposto

⁽⁶⁾ Si possono ricordare anche, come indice della stessa tendenza, i disegni di legge, di iniziativa parlamentare, — dello stesso periodo — proponenti il conferimento al Parlamento della facoltà di dichiarare la guerra e concedere amnistia.

che questo avrebbe dovuto continuare a trovare nel Re il suo centro direttivo. Senonché la necessità dell'accordo fra l'azione del Ministero e la volontà della maggioranza delle Camere indusse assai presto alla costituzione di Ministeri formati da membri politicamente omogenei e legati fra loro in una salda unità, riprodotte l'unità della parte politica dalla quale emanavano; donde il bisogno di un organo che curasse il mantenimento di tale unità. Esso fu il presidente del Consiglio dei ministri (7).

Caratteristica dello svolgimento del Gabinetto in Italia è la minuta ed abbondante regolamentazione che ne ha disciplinato l'ordinamento, in singolare contrasto con quanto è avvenuto altrove, soprattutto in Inghilterra, dove pure l'istituto è sorto, ma dove si è accuratamente evitato non solo la disciplina legislativa di esso, ma perfino il riconoscimento formale della sua esistenza. Il succedersi delle disposizioni in materia è stato anzi da noi così frequente da far pensare ad una pratica inefficacia di esse (8).

Inizia la serie il R.D. 21 dicembre 1850, n. 1122, che approva il regolamento sulle attribuzioni dei ministri e regola per la prima volta le materie da sottoporre all'esame del Consiglio: ma l'ordinamento costituito è ancora embrionale, in quanto esso non contiene alcun principio attivo di coordinazione dell'organismo collegiale. A tale lacuna provvede il successivo R.D. 27 marzo 1867, n. 2629, che s'intitola proprio alle attribuzioni della presidenza del Consiglio dei ministri. Al presidente del Consiglio vengono conferite, da tale decreto, non solo le mansioni proprie del capo di ogni organo collegiale, ma poteri verso i singoli ministri, diretti ad attuare la solidarietà politica del Gabinetto, di cui egli è rappresentante. A lui solo, poi, indipendentemente da ogni intervento del Consiglio, compete di proporre la nomina dei ministri e del presidente e vice presidente del Senato nonché in genere gli atti di esercizio della prerogativa regia nei riguardi del Parlamento e di controfirmare i provvedimenti relativi (art. 8).

(7) Il primo riconoscimento ufficiale di tale carica è nel Decreto reale 2 ottobre 1848 con cui Perrone di San Martino venne appunto nominato presidente del Consiglio.

(8) Il FERRACCIU, *La pres. del Cons. dei Ministri*, in *Studi Sassaresi* 1902, pag. 82, riporta l'opinione del Bonghi, secondo cui i decreti anteriori a quelli del 1901 erano rimasti lettera morta.

Il contenuto di tali disposizioni sembrò audace, per la posizione di supremazia fatta al presidente e l'autonomia ad esso conferita per atti involgenti la politica generale. Com'è noto, il decreto non ebbe praticamente applicazione, poiché venne revocato con altro provvedimento dello stesso anno 1867, che rinviò la disciplina della materia ad un regolamento interno, del quale non si ha notizia.

Fu con l'ascesa della Sinistra al potere che il decreto abrogato venne riprodotto (R.D. 25 agosto 1876, n. 3289) ma con una diversa intitolazione (determinazione degli oggetti da sottoporsi al Consiglio dei Ministri) e con attenuazione dei poteri conferiti al presidente. Infatti dalle facoltà a lui attribuite con l'art. 8 del precedente decreto, venne conservata solo quella relativa alla controfirma dei decreti di nomina dei ministri.

I successivi provvedimenti del 3 aprile 1881 e 4 settembre 1887, istituendo gli uffici di archivio e di segreteria della Presidenza del Consiglio, vennero a dare a tale ufficio gli organi, manifestamente insufficienti, per l'adempimento delle funzioni di coordinazione dell'attività del Consiglio, ad esso affidati.

Ultimo della serie è il Decreto 14 novembre 1901, n. 466, il quale riproduce, e nella intitolazione e, sostanzialmente, nelle singole disposizioni, quello del 1876. Vi è in più la disposizione dell'art. 10 per mezzo della quale si conferisce al presidente il mezzo per controllare la esecuzione da parte dei singoli ministri delle deliberazioni del Consiglio.

I decreti citati rappresentano un tentativo di conciliazione dei tre principi di organizzazione del ministero già visti: dell'autonomia dei singoli ministri, della collegialità e della preminenza del presidente. Ma dei tre quello che veramente prevale ed informa di sé l'effettivo funzionamento del ministero è quello collegiale. Infatti, per quanto riguarda l'autonomia dei ministri, essa è costretta a cedere di fronte alle esigenze del regime parlamentare, che rende necessaria la solidarietà di tutti i membri del gabinetto. L'autonomia presuppone il possesso di una sfera di competenza, entro la quale vi sia possibilità di dare alla propria attività un contenuto non determinato da una volontà superiore. Ora una tale sfera non è assicurata al singolo ministro dall'ordinamento scaturito dai decreti citati: a parte gli atti tassativamente deferiti alla deliberazione del Consiglio, ogni affare affidato ad un ministro può essere avvocato dal Consiglio

e formare oggetto da parte di questo di una deliberazione che vincola il ministro stesso (art. 4 capov.).

Per questo sistema, tutta la funzione ministeriale viene ad essere considerata come appartenente potenzialmente al collegio e da questo trasferita in parte ai singoli ministri in virtù di una delegazione. Ciò che importa il diritto del collegio di potere sempre sindacare l'atto compiuto dal delegato e di avocarne a sé la trattazione, ove lo reputi opportuno. Di una sfera di competenza propria ed autonoma di un determinato ministro può parlarsi solo nei riguardi degli altri ministri (e il determinare i limiti di tale sfera, in quanto diano luogo a dubbi, è compito del Consiglio — art. 1, n. 8) ma non nei riguardi del Consiglio, il quale può riassorbire in sé tutto il contenuto della funzione ministeriale⁽⁹⁾. E ciò senza che si possa distinguere fra affari politici ed affari amministrativi, date le interferenze esistenti fra queste due categorie, e la possibilità che ogni atto, anche modesto, di amministrazione, assuma significato politico.

Il ministro è quindi organo dipendente dal Consiglio, non però in virtù di un principio di subordinazione, ma per la norma propria di tutti gli organi collegiali, secondo cui la determinazione collettiva vincola i singoli componenti, fino a quando questi vi fanno parte.

Ne deriva che una separazione della solidarietà e della conseguente responsabilità dei ministri non è pensabile, se non nei casi in cui il singolo si ponga di suo arbitrio fuori delle direttive fissate dal Consiglio e sia da questo espressamente sconfessato. Il principio della solidarietà, secondo il quale ciascuno è responsabile di tutti gli atti degli altri, ha fondamento precisamente in una siffatta organizzazione, per cui l'attività di ognuno è soggetta al controllo ed eventualmente alla deliberazione sovrana di tutti i componenti del collegio.

5. Una tale preminenza del principio collegiale ha per conseguenza di ridurre il compito del presidente del Consiglio a promuovere e mantenere la solidarietà ministeriale, ciò che egli ottiene col provocare le decisioni del consiglio sull'indirizzo da seguire, e col vegliare ad assicurare la conformità ad esso dell'azione dei vari

⁽⁹⁾ Cfr. CORRADINI, *Attribuzioni del Presidente del Consiglio*, in *Arch. di Dir. Pubbl.*, 1902, pag. 69.

ministri. (Art. 6 decreto del 1901). Artefice effettivo dell'unità di azione del Gabinetto è solo il Consiglio: il presidente non ne è che il custode, e neppure esclusivo, potendo ogni ministro, sia pure pel tramite del presidente, richiedere la deliberazione del Consiglio su affari appartenenti alla competenza propria o di altri ministri, in quanto possano interessare l'azione comune.

Ciò esclude che il presidente goda di una posizione di superiorità, all'infuori di quella, puramente formale, che suole spettare ai capi dei corpi collegiali e che si sostanzia nel potere di convocazione delle adunanze, di direzione e di disciplina delle discussioni, di conservazione del registro delle deliberazioni ecc. Giuridicamente il presidente è in una condizione di assoluta parità di fronte ai colleghi di Gabinetto. Non può quindi condividersi l'opinione del Ferracciu (10), secondo cui i ministri sono subordinati amministrativamente al presidente per tutto ciò che riguarda lo svolgimento dell'attività amministrativa e regolamentare dello Stato. Gli articoli, dai quali il Ferracciu desume la sua affermazione, non fanno che confermare la posizione che è in realtà fatta al presidente: di semplice tramite fra i singoli ministri e il collegio.

Non solo i conflitti di competenza, di cui al n. 9 dell'art. 1, o le divergenze di opinioni fra i ministri sono di competenza del Consiglio, ma lo sono anche le divergenze fra i singoli ministri e il presidente, come può arguirsi, fra l'altro, dall'art. 8, 1° capoverso del citato decreto. La volontà del presidente può sospendere temporaneamente singole attività dei ministri, ma solo per provocare su di esse il giudizio del Consiglio, non mai per condizionarne direttamente il contenuto. L'organo chiamato a unificare e fondere le varie volontà in una sola, con efficacia decisiva, è il Consiglio; il presidente può sollecitare, promuovere tale attività unificatrice, sorvegliare a che nessun atto sfugga alla disciplina del regolamento collegiale, ma non può nulla esigere e nulla imporre che il Consiglio non voglia.

Segue dal già detto che il presidente non ha costituzionalmente una posizione autonoma e non appare come organo a sé, distinto dal

(10) Cfr. FERRACCIU, scritto e l. citati, pag. 84. Tanto meno poi può accettarsi l'opinione del Mosca, secondo cui il Presidente del Consiglio costituiva un vero superiore gerarchico dei ministri, un grado intermedio fra il Re e gli altri ministri. Cfr. *Appunti di diritto cost.*, 3^a ed., Milano 1924, pagg. 83-85.

Consiglio. La sua funzione autonoma è limitata alle relazioni interne con i membri del Gabinetto, nel senso già visto: nei rapporti con gli altri organi costituzionali egli agisce a nome e in rappresentanza del Consiglio, come esecutore delle deliberazioni di questo.

6. Il movimento legislativo, rappresentato dai decreti ricordati, non si era svolto senza critiche, ispirate da punti di vista varii. Vi era anzitutto la corrente dei sostenitori dell'intervento personale del monarca non solo nell'indirizzo politico generale, ma anche nei singoli atti del governo, i quali deploravano come l'aver avvocato alla deliberazione del Consiglio dei ministri quasi tutta la materia della prerogativa regia, veniva a conferire all'assenso del sovrano la caratteristica di un atto semplicemente adesivo ad una volontà manifestatasi già in modo completo per parte del Consiglio ⁽¹¹⁾.

Ma la opposizione più efficace veniva da coloro che temevano un ampliamento dei poteri del presidente del Consiglio, ampliamento dal quale sarebbe potuto derivare — per dirla con il Mosca ⁽¹²⁾ — una di quelle evoluzioni degli ordinamenti politici, che influiscono spesso nel determinare l'avvenire di un popolo, quale sarebbe appunto lo svolgimento dell'istituto della presidenza verso una specie di cancellierato. Questa preoccupazione influì a far cadere le proposte avanzate a varie riprese per la costituzione di un ministero della presidenza. Così avvenne del progetto Depretis del 3 aprile 1884 ⁽¹³⁾, che era preceduto da una relazione, nella quale, tracciata l'evoluzione dell'istituto della presidenza del Consiglio sul

⁽¹¹⁾ Così il SONNINO, nello scritto: *Torniamo allo Statuto* (in *Nuova Antologia*, 1897, pag. 1). Egli definisce il Presidente del Consiglio come un potere nuovo, parassita ed ibrido, non contemplato dallo Statuto, riuscito a dichiararsi emanazione legittima della rappresentanza nazionale e ad usurpare quasi tutte le funzioni normali della Corona, facendone altrettante funzioni dipendenti direttamente da sé. Cfr. anche MARCHI, *Il Capo dello Stato nel Governo parlamentare*, in *Riv. di Dir. Pubbl.*, 1926, I, pag. 273. Si riannoda a tale tendenza la proposta, agitata intorno al 1895, della costituzione di un Consiglio privato della Corona, di esclusiva nomina regia, che doveva servire a controbilanciare l'influenza del Consiglio dei Ministri e del Parlamento. Cfr. BRUNELLI, *Della istituzione del Consiglio privato della Corona*, Bologna 1895 (con prefaz. del Bonghi).

⁽¹²⁾ Cfr. MOSCA, *Il Gabinetto in Italia ecc.*, in *Arch. di Dir. Pubbl.*, 1896, pag. 252.

⁽¹³⁾ Cfr. *Atti Parlamentari*, sess. 1882-84, doc. n. 187. Secondo il progetto, alla presidenza del Consiglio doveva affidarsi anche la direzione dell'istituendo Consiglio del Tesoro, come conseguenza della supremazia accordata al presidente sui ministri.

modello inglese, veniva affermata l'esigenza di costituire un tale ufficio in « istituzione organica dello Stato e parte essenziale dell'ordinamento politico ». Ugual sorte ebbe un analogo progetto nel 1887 (14).

La preoccupazione era viva anche in quegli scrittori, che pure ritenevano l'ampliamento della funzione della presidenza come conseguenza essenziale della evoluzione giuridica di tale istituto. Così il Ferracciu (15) il quale, a proposito del decreto del 1901, notava come questo aveva giustamente accresciuto, accanto ai poteri del presidente, quelli del Consiglio diretti ad una funzione di freno e di controllo dell'attività del primo. Ma si è già visto come il timore di concentrare in una sola persona il potere direttivo fosse di tanto prevalso sull'esigenza di una salda unità dell'azione governativa da congegnare le attribuzioni del Consiglio non tanto come di freno e di controllo, ma come di decisione suprema.

Appare quindi giusta l'osservazione di uno scrittore straniero (16), secondo cui le norme del R.D. del 1901, lungi dal facilitare il compito del presidente, lo hanno reso più difficile, per la possibilità da esse offerta di continui richiami dei singoli ministri al Consiglio. Onde, — il Sibert osserva — in singolare contrasto con l'abbondanza e la precisione della regolamentazione dei poteri del presidente, in nessun paese l'autorità di lui è più incerta e instabile che in Italia.

Si può andare più in là e ritenere che, se pure l'ordinamento giuridico positivo avesse conferito al presidente delle potestà più vaste, la posizione di lui non sarebbe stata di fatto gran che diversa da quella che effettivamente fu. L'effettiva forza del primo ministro — in un regime parlamentare — può sorgere solo sulla base di una rigida disciplina di partito, e della omogeneità politica dei membri del Gabinetto: ora tali elementi, come già si è accennato, già deboli da noi fin dal costituirsi del reggimento costituzionale, vennero via

(14) Cfr. *Atti Parlamentari*, legisl. XVI, sess. II, Camera, discuss. 7-8 dic. 1887, Senato 7-11 febbraio 1888.

(15) Cfr. Ferracciu, s. e l. c., pag. 89.

(16) Cfr. SIBERT, *op. cit.*, pag. 327. Cfr. anche un efficace quadro della instabilità di posizione del presidente del Consiglio in Italia in DUPRIEZ, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amerique*, Paris 1893, vol. I, pag. 290.

via a mancare con l'ampliarsi della classe politica e con il frazionamento dei gruppi, che ne conseguì. La funzione del presidente del Consiglio divenne, come aveva già notato il Mosca ⁽¹⁷⁾, quella di mettere un certo accordo fra gli elementi diversi componenti il Gabinetto, in modo da conservare un'armonia almeno apparente, far tacere le rivalità e i dissensi che li dividono, per modo che, non avendo essi principi comuni, sappiano restare temporaneamente uniti almeno per la comunione dei contingenti interessi.

La possibilità pel presidente del Consiglio di imprimere un'azione unitaria direttiva divenne ancora minore quando il sistema della coalizione di più partiti, per la formazione del Gabinetto, ebbe una consacrazione legislativa con l'adozione della rappresentanza proporzionale e il conseguente riconoscimento dei gruppi parlamentari come entità giuridicamente rilevanti. L'Ambrosini ⁽¹⁸⁾ ebbe ad osservare che, con tale riforma, il presidente del Consiglio venne a perdere in autorità di comando tanto quanto ne aveva perduto il Sovrano nel passaggio dal regime prettamente costituzionale a quello parlamentare, ma aggiungeva che il compito di lui diveniva così più alto e più nobile. Affermazione quest'ultima che non s'intende se non pensando alla funzione di governo come ad un'attività diretta al coordinamento puramente estrinseco e formale delle mobili formazioni politiche parlamentari.

7. Pertanto, se il cattivo funzionamento delle istituzioni costituzionali aveva la sua radice nella mancanza delle condizioni e dei presupposti di fatto necessari al regime parlamentare, il ricercarne il rimedio nei ritocchi dei sistemi elettorali, o dell'ordinamento interno del Gabinetto, o nella disciplina legislativa dei voti di fiducia — secondo l'indirizzo seguito dai movimenti di riforma avanti ricordati — sarebbe riuscito inevitabilmente sterile.

Occorreva agire in profondità, rinnovando tutto il sistema dei rapporti fra Esecutivo e Legislativo, senza per altro richiamare in vita — ciò che sarebbe stato necessariamente poco durevole —

(17) Cfr. MOSCA, *Sulla teoria dei Governi e sul governo parlamentare*, Palermo 1884, pag. 198.

(18) Cfr. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare ecc.*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1922, I, pag. 198.

istituzioni del passato, e soprattutto senza rompere quei nessi organici fra Stato e società, la cui attuazione aveva costituito l'intima ragione del sorgere delle forme rappresentative, nessi che occorreva anzi intensificare, per le stesse necessità derivanti dalla progressiva espansione dell'azione statale, ma contemporaneamente porre sotto la disciplina di un principio di organizzazione gerarchica dello Stato.

La riforma della composizione e del funzionamento degli organi di governo si connette, nel concetto che ha ispirato la recente legislazione italiana, non solo ad un nuovo ordinamento dei poteri costituzionali, ma anche ad un nuovo principio organizzativo degli elementi sociali. Non è possibile quindi cogliere, nella loro interezza, i lineamenti del sistema di governo ora vigente, senza considerarli nel quadro di quella generale concezione dello Stato, di cui quel sistema è centro.

CAPITOLO II

IL NUOVO ORDINAMENTO DEL GOVERNO

§ 1. I POSTULATI DEL REGIME FASCISTA

8. Esula dal compito di questo scritto il tracciare un'esposizione completa della dottrina generale dello Stato fascista: basterà accennare solo ad alcuni punti di tale dottrina, allo scopo limitato di chiarire i motivi ed il significato della redistribuzione del potere dello Stato fra i suoi organi supremi, operata dalla riforma costituzionale. Questi punti riguardano: la sovranità dello Stato — l'estensione dei compiti statali — il corporativismo.

Sul primo è da ricordare come il principio della personalità giuridica dello Stato era acquisito al nostro diritto pubblico positivo, fin dalla sua origine: e dunque a tale personalità e ad essa esclusivamente si doveva, giuridicamente, ricollegare l'attributo della sovranità, inteso questo termine a designare sia l'originarietà dell'ordinamento statale, sia la supremazia del suo potere ⁽¹⁾. Senonché il presupposto democratico, ch'era alla base del sistema parlamentare, condusse via via che questo si affermò, a ritenere il diritto del popolo all'esercizio del governo come proveniente da un titolo, che, se pure normalmente derivante dal riconoscimento dello Stato, era nella sostanza ritenuto anteriore e non dipendente da questo, e così, mentre pose un dualismo fra organi che derivavano direttamente dal popolo l'investitura alla carica e organi che non la derivavano, venne ad attribuire alle manifestazioni di volontà dei primi un carattere di supremazia su quelle degli altri. Ora il nuovo ordinamento riafferma nella sua pienezza il principio della sovranità dello Stato, nella quale

⁽¹⁾ Cfr. ROMANO, *Corso di dir. costituz.*, Padova 1925, pagg. 46 e 49.

solamente devono trovare la loro fonte tutte le potestà pubbliche (2). In conseguenza, nel procedere alla distribuzione dell'esercizio del potere dello Stato fra i vari organi costituzionali, esso muove non dal riconoscimento del possesso da parte di alcuni fra essi di un proprio originario diritto all'adempimento di particolari funzioni, ma solo dal criterio della loro capacità all'esercizio di esse; capacità da determinare in primo luogo in relazione alla natura dei compiti, in secondo luogo in relazione alla composizione dell'organo.

9. Quanto alla estensione da dare alle funzioni dello Stato, la nuova concezione afferma, contro il liberalismo, la necessità di non limitarle al solo compito della garanzia dei diritti dei cittadini. L'esperienza storica aveva dimostrato come l'abbandonare al libero giuoco della concorrenza i gruppi sociali partecipanti alla produzione, mentre fa venir meno, con la mancanza di parità delle classi contrastanti, la libertà delle contrattazioni, che pure doveva essere la condizione pel regolare funzionamento del sistema liberale, non dà luogo allo sperato equilibrio se non a costo di grande dispersione di forze e a sperpero di ricchezza, e politicamente porta alla lotta e al distacco profondo delle classi fra di loro ed in conseguenza all'indebolimento dello Stato. Così la riduzione delle attribuzioni statali ad una funzione di semplice garantismo faceva in definitiva venir meno la possibilità di adempiere efficacemente alla medesima e, con essa, la stessa ragion d'essere dello Stato, che è quella di promuovere ed assicurare l'unità politica di un popolo. Onde la necessità di potenziare questa unità con un'opera attiva che penetri in tutte le forme di azione dei singoli e dei gruppi sociali allo scopo di armonizzarle fra loro e di assicurarne la concordanza con l'utilità comune.

Questi compiti dello Stato si ricollegano ad un fine che appare qualitativamente diverso da quelli propri dei singoli individui o dei gruppi componenti in un determinato momento la società, non si possono trarre dalla somma o dalla fusione di questi ultimi, ma ne sono distinti (se pur ad essi connessi). La trascendenza dei fini dello Stato rispetto a quelli dei singoli, risulta dalla continuatività della

(2) Cfr. MELONI, *La teoria della sovranità dello Stato nella concezione fascista*, in *Annali Univ. Macerata* 1929, vol. V, pag. 326 segg.

vita del primo oltre la durata precaria dei secondi, dalla generalità dalla sua missione di fronte al particolarismo dei singoli. Lo Stato, assumendo come proprio un contenuto vario, non si fraziona, non si assorbe volta in volta in esso, ma afferma in ognuna di queste attività il fine politico unitario, di cui esso è portatore.

10. Con l'affermare la superiorità dei fini dello Stato a quelli dei singoli e la loro irriducibilità alla somma di questi, il fascismo non ha voluto porre un'antitesi fra Stato e cittadini, né ha ritenuto possibile realizzare l'unità della vita sociale dal di fuori, agendo sui cittadini stessi come potere eteronomo e staccato. Al contrario, ha inteso che l'unità non avrebbe potuto riuscire veramente viva e feconda senza il concorso attivo e la volontaria adesione dei singoli. Si riferisce a questa esigenza il concetto di corporatività: termine questo con il quale si sogliono designare momenti di attività distinti, se pure riuniti da un carattere comune. In un primo senso, corporativo, come comprensivo anche di sindacale, è inteso a designare la nuova organizzazione delle classi produttive e l'insieme degli istituti rivolti al duplice fine, di regolare anzitutto, i rapporti fra le classi stesse, prevenendone i conflitti, o dirimendoli, se insorti, per mezzo dell'imparziale autorità dello Stato, agente secondo una legge di giustizia, e inoltre di coordinare le attività produttive fra di loro, in modo da ottenerne il massimo rendimento, e nello stesso tempo di subordinarle ai fini generali dello Stato.

In un secondo senso, corporativo è adoperato ad indicare l'utilizzazione delle associazioni professionali per l'organizzazione dello Stato stesso, secondo un principio che ha già avuto delle applicazioni (per es. modo di costituzione della Camera dei deputati, del Gran Consiglio, del Consiglio nazionale delle Corporazioni) e che è suscettibile di ulteriori estensioni.

Nell'ultimo senso il principio corporativo esprime una esigenza prevalentemente etica, quella della connessione fra l'agire dei cittadini e i fini statali non solo nel campo dei rapporti esterni, ma nel foro della coscienza di ognuno ⁽³⁾. La formazione di quest'intima adesione dei cittadini alle necessità dello Stato, che è condizione

⁽³⁾ Cfr. B. DONATI, *Dal principio di nazionalità al principio corporativo*, in *Lo Stato*, 1930, pag. 288.

dello stesso normale funzionamento dell'ordinamento sindacale ed è anzi, in un senso più largo, destinata ad agire come principio di rinnovamento di tutta la vita nazionale, viene promossa dalle stesse associazioni professionali fra i propri aderenti, e, in un campo più generale, forma lo scopo specifico dell'attività di un organo di Stato, il Partito Nazionale Fascista, e delle numerose associazioni culturali ed educative da esso dipendenti.

Il carattere comune del principio corporativo, pur nella varietà dei suoi significati e dei suoi momenti, sta nel fine generale, che è quello di attuare una costante e completa connessione fra lo Stato e la società, non esterna e coatta ma intima e solidale, per mezzo della quale da una parte lo Stato assume come proprio il contenuto dell'attività sociale, senza peraltro sostituirsi all'opera dei cittadini ed ai gruppi, ma solo promuovendola e dirigendola, e dall'altra la società, operando per lo Stato, si fa essa stessa Stato (4).

Se, con lo Smend (5), si consideri come costituzione la legge della vita politica complessiva di uno Stato, l'ordinamento del suo particolare processo di integrazione, deve trovarsi precisamente nel principio corporativo il motivo ispiratore e l'elemento caratteristico della nuova costituzione italiana. Per mezzo di esso si è fatto rientrare nella disciplina statale la massima quantità possibile dell'azione di tutte le forze di vita politica dell'intero popolo (azione nella quale si sostanzia appunto il processo dell'integrazione dello Stato) e si è quindi attuata un'unità statale non formale, ma ricca di contenuto e suscettibile di adeguarsi costantemente alle esigenze sociali, sempre rinnovantesi.

11. Con l'ampliarsi dei fini statali si amplia correlativamente il contenuto della funzione di governo, e se ne accresce l'importanza, in quanto viene a rientrare naturalmente in essa la coordinazione e direzione di tutte le forze e le attività sociali che, pel nuovo ordinamento, sono state assoggettate all'azione dello Stato. In tanto tale assoggettamento può riuscire praticamente possibile e giungere ad

(4) Per lo sviluppo di questo concetto v. soprattutto PANUNZIO, *Il riconoscimento rivoluzionario dei sindacati in Il diritto del lavoro* 1927, 1, pag. 380 segg. Cfr. anche NAVARRA, *Introduzione al diritto corporativo* Milano, 1929, specie il cap. 3°.

(5) Cfr. SMEND, *Verfassung und Verfassungslehre* cit., pagg. 74 e 78.

attuare quella coesione sociale cui si mira, in quanto lo Stato agisca come imparziale equilibratore degli interessi contrastanti ed equo ripartitore di oneri e di vantaggi fra tutte le classi. Il carattere dell'imparzialità, proprio dell'azione di tutti gli organi dello Stato, chiamati appunto a rappresentare interessi generali, è fondamentale per la funzione di governo, che di tali interessi è l'interprete supremo, ed ha per compito specifico di coordinare ad essi le varie attività.

Ora è praticamente possibile ottenere che l'azione di governo si ispiri a tale esigenza di imparzialità, ove essa sia affidata al Parlamento? Si è già avanti accennato come la trasformazione operatasi nella composizione delle Camere elettive, in seguito soprattutto ai successivi ampliamenti del suffragio ed alla trasformazione subita dai partiti, ha reso difficile il mantenimento di quello spirito di equilibrio, che in altri tempi aveva ispirato la loro azione. Tuttavia fino a quando il compito dello Stato rimanga limitato alla garanzia dei rapporti di coesistenza fra i cittadini singoli, l'esercizio della funzione governativa da parte del Parlamento può ancora pensarsi possibile. Ma quando invece lo Stato assuma come propria attribuzione la disciplina delle relazioni fra le classi allo scopo di dirimerne i contrasti secondo una norma di giustizia, e di armonizzarne gli interessi con le esigenze generali, allora il concentrare nel Parlamento il potere direttivo non può che compromettere la realizzazione di quel compito. Infatti per la tendenza dei partiti ad assumere un contenuto classista, il Parlamento viene ad essere costituito dai rappresentanti degli interessi in contrasto, onde non la coordinazione fra di essi potrà ottenersi, ma la prevalenza di quelli o numericamente più numerosi o politicamente più efficienti (6).

(6) Il Kelsen (in *Il problema del Parlamento* trad. in *Nuovi Studi* 1928, pag. 197) oppone come non sia il mero principio di maggioranza quello che domina nel regime parlamentare, ma come invece, dato il diritto di esistenza delle minoranze, si attui inevitabilmente un principio di compromesso e di coordinazione delle antitesi politiche. Può risponderci che, anzitutto, il compromesso può mancare e manca di fatto là dove la maggioranza goda una posizione di assoluta prevalenza sulla minoranza, e che inoltre, quando pure quell'ipotesi si realizzi, non solo il compromesso viene a rivestire un carattere instabile, meccanico e accidentale, ma, quel che è più grave, può attuarsi per vie contrarie agli interessi generali e permanenti dello Stato.

§ 2. LA NUOVA ORGANIZZAZIONE DEL POTERE DI GOVERNO

12. Le insufficienze della classe politica in Italia, quali sono state rivelate dall'esperienza storica, da una parte, e dall'altra il carattere dei nuovi compiti che lo Stato è venuto ad assumere spiegano come il nuovo ordinamento costituzionale abbia tolto al Parlamento la direzione politica dello Stato. Il Parlamento però non è stato diminuito nella posizione di autonomia che già possedeva, né ha perduto il carattere di organo politico, come meglio sarà visto in seguito, sicché esso, se non è più la suprema, è ancora una delle istituzioni costituzionali dello Stato.

È importante rilevare, fin da ora, come, eliminando l'azione direttiva del Parlamento, non si è operato un ritorno puro e semplice al regime dello Statuto, nel senso ch'era stato vagheggiato da alcuni nostri costituzionalisti della fine del secolo scorso. Come si è avanti ricordato, attraverso il regime parlamentare si era operato un duplice processo, che aveva condotto, da un lato, ad una progressiva autonomia del Gabinetto dalla volontà regia, e, dall'altro, ad una specificazione funzionale di competenza nell'interno dell'organismo del ministero. I risultati di un simile processo non poterono pienamente svolgersi, né dare gli effetti utili di cui erano suscettibili, per quelle speciali ragioni, già viste, inerenti al funzionamento del regime parlamentare presso di noi. Ora la riforma costituzionale, pur conferendo al Re il posto supremo nell'ordinamento dei poteri, ha non solo riaffermato, ma consolidato ed esteso l'autonomia dell'azione del Gabinetto dalla volontà regia, e portato a compimento la specificazione delle funzioni, che si era venuta determinando nel seno del Gabinetto stesso, col conferire al Primo Ministro un complesso di attribuzioni che lo pongono in una posizione di indipendenza e di superiorità sugli altri ministri. Se, accanto a questa personalizzazione dell'azione regia, si consideri il complesso delle istituzioni dirette a mantenere costante il contatto fra il Governo e la collettività nazionale non apparirà inesatto l'affermare che la riforma costituisce, e in questo risiede la sua vitalità, una prosecuzione dello sviluppo storico, di cui il regime parlamentare ha costituito una fase: un superamento di questo, non una negazione.

13. L'organo, cui è stata attribuita la funzione di governo, ha

una composizione complessa, in quanto a formarlo entrano parecchi organi semplici, ciascuno dei quali ha una propria funzione e un proprio grado di autonomia. Tali organi sono: il Re — il Primo Ministro, Capo del governo — i ministri, i quali possono agire da soli o riuniti in Consiglio — il Gran Consiglio del Fascismo.

La ripartizione istituzionale di competenza è stata operata nell'interno di tale organo secondo il criterio della capacità, in modo da attribuire ad ognuno degli organi semplici che lo compongono quella parte della funzione per la quale appariva più adatto. Essa, ponendo l'attività di ogni singolo organo come limite all'azione dell'altro, garantisce dalla possibilità dell'abuso o del prevalere della volontà personale dei singoli investiti nelle cariche, senza peraltro compromettere l'unità dell'azione complessiva, perché i vari organi, pur possedendo, come s'è detto, un grado più o meno ampio di autonomia, hanno una composizione omogenea, e sono ordinati in modo da non potere agire se non in armonia fra loro.

Gli organi componenti il governo sono tutti organi immediati e rivestono carattere costituzionale, non solo nel senso che derivano direttamente dalla costituzione la loro esistenza, ma anche in quello, connesso col primo, che essi costituiscono parte essenziale di un particolare tipo di ordinamento di governo, in modo che la loro scomparsa o il mutamento della loro posizione porterebbe ad una sostanziale alterazione di quel tipo. Non tutti però sono costituzionali se con tale espressione si voglia indicare il possesso di una piena autonomia nelle proprie determinazioni di volontà: tale autonomia per es. possiede il Capo del governo, ma non posseggono i ministri.

Un'altra differenziazione fra gli organi di governo sorge pel fatto che alcuni di essi hanno funzioni attive, e possono emettere manifestazioni di volontà di carattere vincolante, mentre altri posseggono funzioni solamente consultive. In questa ultima categoria rientra il Gran Consiglio.

La ripartizione istituzionale di competenza fra tali organi di governo costituisce uno dei caratteri distintivi del nuovo ordinamento rispetto al precedente, che non conosceva una siffatta determinazione precisa di attribuzioni da parte della legge costituzionale e che pertanto lasciava un più ampio margine agli adattamenti della prassi.

14. Altro carattere peculiare è l'accentramento della funzione attiva di coordinazione dei poteri costituzionali nel Primo Ministro, la cui figura risulta pertanto sostanzialmente diversa da quella del presidente dell'antico Consiglio dei ministri. Mentre l'azione di questi non aveva rilevanza giuridica verso l'esterno se non in rappresentanza del Consiglio ed i suoi poteri non si estendevano se non dove giungevano quelli del Consiglio stesso, viceversa il Primo Ministro Capo del governo, oltre ad aver assunto nell'interno dell'organismo ministeriale una posizione diversa da quella dell'antico presidente, ha acquistato una serie di attribuzioni di fronte ad organi esterni al ministero, attribuzioni che egli esercita in proprio, indipendentemente da qualsiasi intervento anche formale del ministero stesso.

Organo nuovo appare il Capo del governo, quale risulta dalla riforma fascista: nuovo, ma non sorto dal nulla, bensì preparato dalla stessa evoluzione dello Stato moderno, che tende, nelle sue forme più evolute a risolvere, attraverso la figura del Premier, il problema dell'autorità (7) (8). Collegato con la tradizione e assimilabile per alcuni lineamenti con istituzioni analoghe di altri paesi e tuttavia fornito di lineamenti originali che gli imprimono una caratteristica propria.

La duplice denominazione, con cui l'art. 1 della legge n. 2263 del 1925 contassegna questo nuovo organo direttivo del Governo, serve appunto a designare il duplice aspetto con cui esso si presenta: il nome di Primo Ministro indica la posizione di lui nell'interno del Gabinetto e la sua supremazia di fronte agli altri ministri; il nome invece di Capo del governo designa la più ampia funzione di direzione e di coordinazione che a lui compete nei riguardi di tutte le forme di attività statale, in quanto queste rivestano un'importanza

(7) L'autonomia costituzionale che il « Governo del Re » è venuto ad assumere in confronto al Sovrano non consente di ripetere quanto il Ranalletti affermava nei riguardi del vecchio ordinamento: essere cioè il Re il solo organo costituzionale dell'attività governativa (cfr. *Lezioni* 1921, cit., pag. 57). Il R. tuttavia ripete la stessa affermazione anche in confronto della nuova organizzazione introdotta dalle riforme fasciste (cfr. *Istituz.*, cit., p. 430).

(8) Cfr. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, Roma 1922, pag. 295 che si riferisce però al Premier, nelle recenti forme di democrazia diretta.

diretta per la realizzazione dell'indirizzo politico, da lui stabilito in modo autonomo.

È appena da rilevare come il riferimento che l'art. 1 cit. fa al « potere esecutivo » ha, nei riguardi del Primo Ministro, Capo del governo, una significazione più che altro storica, in quanto si ricollega alla teoria tradizionale della separazione dei poteri, ma che non si adegua alla effettiva posizione costituzionale e alla natura delle funzioni proprie di detto organo. Queste funzioni, nella loro parte essenziale, appartengono a quella categoria di attività, che si è designata come di governo e della quale si ritrovano tutti gli elementi, che si sono visti ad essa peculiari: l'assoluta discrezionalità; la derivazione diretta dalla legge costituzionale; lo scopo di attuare in modo immediato l'unità dell'azione statale; il suo modo di esplicarsi prevalentemente attraverso un'azione di impulso e di controllo sugli altri organi costituzionali; la tendenza diffusiva, che la porta ad accompagnare il successivo estendersi dell'azione statale, in quanto questa appaia rilevante per la direzione politica.

Tuttavia accanto alle funzioni propriamente di governo si trovano assegnate al Primo Ministro un complesso di attribuzioni di carattere puramente amministrativo. Si tratta per lo più della direzione di enti o uffici, o collegati con l'attività di governo in quanto rivolti a scopi ausiliari o preparatori in modo immediato di questa, o di carattere interministeriale, perché composti da rappresentanti di varie amministrazioni, o esplicanti funzioni comuni a branche diverse dell'organizzazione amministrativa e quindi non attribuibili singolarmente all'una o all'altra di esse.

Ma quest'ultima serie di attribuzioni (alcune delle quali sono state attribuite al Primo Ministro per motivi puramente contingenti) rappresentano la parte meno importante della sua competenza, che è caratterizzata invece dalla funzione della direzione politica generale dello Stato e dell'esercizio dei poteri a questa connessi.

Dopo il Re, egli si pone come l'organo supremo, da cui tutti gli altri organi derivano l'iniziativa, e nel quale le varie attività dello Stato ritrovano la loro vivente unità.

È appunto la posizione centrale conferita a questo nuovo organo che consiglia di raggruppare intorno alla figura di esso l'esame della funzione di governo, quale risulta dal nuovo ordinamento costitu-

zionale, perché, così facendo, risulterà agevolata la comprensione dell'intero sistema.

Studiare il procedimento di formazione dell'organo stesso, la sua posizione di fronte agli altri organi, le forme e i modi di attuazione della sua funzione, i limiti posti alla sua azione, significa riassumere in maniera organica tutto il complesso dei rapporti fra i poteri costituzionali. È ciò che si tenterà di fare nelle pagine seguenti.

CAPITOLO III

IL CAPO DEL GOVERNO: MODO DI FORMAZIONE E POSIZIONE COSTITUZIONALE

§ 1. LA FORMAZIONE DELL'ORGANO

15. Il Capo del governo, come già prima il presidente del Consiglio dei ministri, è assunto alla carica in base ad un atto regio di nomina. Ma mentre prima vigendo il regime parlamentare, tale atto rivestiva un valore più che altro formale, ora esso, in virtù del nuovo ordinamento, è stato restituito alla libera (se pure non arbitraria) determinazione del Sovrano. Per potere conseguire tale risultato era necessario eliminare le cause che avevano operato storicamente la subordinazione del volere regio a quello del Parlamento: e cioè, anzitutto il presupposto democratico della anteriorità e preminenza delle manifestazioni di volontà del popolo e degli organi di diretta derivazione popolare su quelle degli altri organi, e poi le consuetudini che si erano instaurate su quella base e cioè l'obbligo giuridico da parte del Re di seguire la designazione del Parlamento nella scelta del Gabinetto, e la responsabilità politica di questo di fronte al Parlamento stesso. Che il nuovo diritto abbia operato la soppressione di tali limiti all'attività del Re non sembra sia da porre in dubbio ⁽¹⁾. Ciò si può desumere in primo luogo dall'art.

(1) Dubbi sull'interpretazione da dare all'art. 2 della legge n. 2263 furono espressi da COCO, *La legge sul Primo Ministro nei lavori preparatori*, in *Rivista di Dir. Pubbl.*, 1926, I, pag. 105; da MONTULLI, *Il Primo Ministro*, Piacenza 1926, pag. 50; da MARANINI, *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, Venezia 1928, pag. 82. I lavori parlamentari non sono, al riguardo, univoci: il Guardasigilli, on. Rocco, ha però, in uno scritto successivo alla relazione da lui stesa sul disegno della legge sopra citata, chiarito il suo pensiero, nel senso espresso nel testo. Cfr. ROCCO, *La trasformazione dello Stato*, Roma 1927, pag. 28. Lo stesso significato danno all'art. 2: ORREI, *op. cit.*, pag. 430, n. 1;

2 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, là dove afferma la responsabilità del Primo Ministro verso il Re per l'indirizzo generale politico del Governo. Si deve ritenere che con tale espressione si sia inteso indicare l'esclusione della responsabilità politica del Governo di fronte ad organi diversi dal Re, allo scopo di interpretare in modo autentico l'art. 67 dello Statuto e di rigettare la prassi che si era instaurata sulla base appunto di una diversa interpretazione dell'art. 67, resa possibile dal carattere indeterminato della dizione da questo adoperata. Se non le si attribuisse questo significato, la disposizione dell'art. 2 si dovrebbe considerare come superflua, perché la responsabilità giuridica dei ministri verso il Re già discendeva necessariamente dal fatto che essi conseguono la nomina e sono revocati per opera di lui e inoltre sono investiti dell'esercizio di poteri spettanti costituzionalmente al Re stesso, al quale quindi non potrebbe mai essere sottratto (e non lo era difatti — almeno formalmente —

RANELLETTI, *Ist.*, cit., pag. 193; CHIMIENTI, *Lezioni di dir. cost.*, 1928-29, vol. II, pag. 44. Il ROMANO (*Corso di dir. cost.*, cit., pag. 176) ritiene che, più che un'abolizione del regime parlamentare, si sia venuto a determinare la pratica impossibilità del suo funzionamento per essere venuti a mancare alcuni dei presupposti di esso e, fra gli altri, l'esistenza di più partiti e la perdita da parte delle Camere della facoltà di determinare la materia delle loro deliberazioni. Ma, a parte la questione dell'importanza da dare all'esistenza di più partiti per il funzionamento del regime parlamentare, è da osservare che, almeno in diritto, la possibilità di divisioni politiche nella Camera, in Italia, non è assolutamente da escludere; essa è anzi presupposta come possibile dalla vigente legge elettorale. Così pure non sembra che la nuova procedura resa necessaria per la formazione dell'ordine del giorno delle Camere elimini il potere da parte di queste di esprimere apprezzamenti contrari sull'indirizzo politico del governo e addirittura di votare la sfiducia contro di esso. Però, pur essendo ancora possibili tali apprezzamenti e voti, essi non sono più ritenuti produttivi di conseguenze giuridiche, e ciò in base alla diversa posizione conferita al Re di fronte al Parlamento. Per LIUZZI (*Foro amm.*, 1929, III, col. 132) la dipendenza del Governo dalla Camera non è mutata, ma è stata limitata da norme che, senza distruggere le disposizioni sulle quali essa è fondata (art. 3, 34, 47 dello Statuto) ne attenuano la portata e consentono al Governo di resistere all'ostilità della Camera. Ma gli articoli citati dal L., di per sé considerati, non creano una vera dipendenza del Governo dalla Camera, tanto è vero che norme analoghe si trovano anche nelle costituzioni degli Stati retti a regime non parlamentare. In realtà le facoltà di cui alle disposizioni stesse hanno una portata ed effetti diversi a seconda della posizione costituzionale delle assemblee parlamentari. La riforma ha appunto avuto per scopo di impedire che le facoltà stesse potessero essere adoperate come mezzo per l'esercizio di un predominio nella direzione dello Stato.

neppure nel regime parlamentare), la valutazione e il giudizio sull'uso dei poteri medesimi da parte dei ministri. Né può sostenersi in contrario, che la legge n. 2263 regola solamente i rapporti interni del Re col suo Governo, e quindi solo le responsabilità che possono sorgere nell'ambito di questi, poiché essa invece, come vedremo, ha più ampio contenuto, comprendente anche la disciplina delle relazioni fra l'Esecutivo e il Legislativo.

L'interpretazione che si sostiene è poi confermata dalla legge sul Gran Consiglio, che conferisce a tale organo la facoltà di designare al Sovrano i nomi delle persone ritenute idonee alla carica di Capo del governo, facoltà che pertanto si deve ritenere sottratta alle Camere.

16. Eliminato così il vincolo, che prima costringeva il Re a prescegliere alla carica di Presidente del Consiglio il capo della formazione politica che possedeva la maggioranza nella Camera elettiva o che aveva ottenuto il maggior numero dei voti nelle elezioni generali, l'atto di nomina appare come manifestazione di un potere di libera iniziativa, che pone il suo titolare nella posizione più alta rispetto agli altri organi dello Stato. Il criterio al quale il Re deve attenersi nel procedere alla scelta non può più consistere nella pura e semplice rilevazione della entità numerica delle forze politiche del paese, quale risulta dal meccanismo elettorale, ma nella valutazione intrinseca della loro capacità ad intendere ed attuare l'interesse generale, e prima ancora, nell'apprezzamento delle esigenze complessive dello Stato in un determinato momento e dell'indirizzo da seguire per soddisfarle.

17. La libera iniziativa del Re — nello Stato moderno, costituzionale, — non può essere espressione di una volontà puramente personale e quindi arbitraria: onde la necessità di una serie di limiti all'atto di nomina del Capo del governo, limiti che però devono temperare, non sopprimere l'autonomia regia. Il primo di tali limiti è costituito dalla controfirma che il Capo del governo deve apporre sul decreto che lo nomina, e ciò in applicazione del principio generale dell'art. 67 dello Statuto. Col mantenere questo limite (anzi col rafforzarlo, in quanto, come si vedrà, si è richiesto in luogo della firma del Primo Ministro uscente, quella del nuovo nominato, che,

con l'accettazione della nomina viene ad assumere la responsabilità di tutto l'indirizzo politico, di cui egli è esponente) il nuovo ordinamento si è differenziato da quei regimi, che consideravano la nomina dei ministri come atto personale del Capo dello Stato, sottratto alla necessità della controfirma ed ha rigettato le proposte in tal senso, agitate in passato anche presso di noi.

Più importante, e specifico per questo particolare atto del Sovrano, è l'altro limite, costituito dall'obbligo del Re di prendere in esame la designazione che il Gran Consiglio del fascismo è tenuto a fare delle persone ritenute da esso idonee a coprire la carica di Capo del governo (art. 13 legge 2 dicembre 1928, n. 2693). Tale designazione non è facoltativa da parte del Gran Consiglio, ma obbligatoria, in quanto la segnalazione della lista al Sovrano costituisce un momento necessario del procedimento di formazione dell'organo, sicché l'eventuale mancanza della designazione renderebbe invalido l'atto di nomina.

La designazione del Gran Consiglio ha lo stesso scopo di quella che, in regime parlamentare, emanava dal Parlamento in caso di crisi: quello cioè di offrire al Sovrano un'autorevole indicazione sia intorno agli orientamenti politici che appaiono corrispondenti alle necessità collettive in un dato momento, sia intorno alle persone ritenute capaci di tradurli in atto. Solo che, mentre la designazione parlamentare per lo più riguardava direttamente un programma di governo o una singola questione politica e solo indirettamente si riferiva alle persone, quella invece del Gran Consiglio ha come oggetto immediato l'indicazione delle persone ritenute idonee alla carica: ma naturalmente nella valutazione di tale idoneità si ha riguardo non alle qualità personali, in sé considerate, delle persone stesse, sebbene in relazione alle esigenze di un determinato momento politico.

Altra differenza fra le due specie di designazione è che, mentre l'attività del Gran Consiglio in ordine alla formazione dell'organo governativo si esaurisce con la presentazione della lista, quella del Parlamento trova il suo completamento nel voto di fiducia che sanziona la scelta del Re e la rende normalmente definitiva. Il vincolo per il Re di seguire la designazione del Parlamento nacque precisamente dalla possibilità per quest'ultimo di esprimere un giudizio sulla scelta operata dal Sovrano. Che un vincolo analogo non sussista

più di fronte alla proposta del Gran Consiglio si arguisce dalla stessa legge n. 2963, più ancora che per la mancanza nell'art. 13 di ogni elemento da cui quell'obbligo possa desumersi ⁽²⁾, per la generale posizione conferita al Gran Consiglio, che è di subordinazione di fronte agli organi attivi di governo: pare infatti contraddittorio con la posizione di detto organo attribuire ad esso una potestà, che lo porrebbe senz'altro alla sommità di tutto l'ordinamento costituzionale. Tuttavia una tale considerazione non è decisiva, potendo la sanzione dell'obbligo del Re di uniformarsi alla designazione del Gran Consiglio rinvenirsi anche all'infuori dell'azione di questo. L'assenza del carattere vincolante della designazione è piuttosto da argomentare dalle varie disposizioni della legge n. 2263, la quale deferisce al Re la nomina del suo Governo, fa responsabile questo solo verso di lui, e gli conferisce un potere di revoca, che le nuove disposizioni non hanno in nessun modo limitato o condizionato. È quindi da ritenere che il Re ha un solo obbligo giuridico: quello di prendere in considerazione la lista prima di procedere alla nomina: non ha invece il dovere di limitare la scelta alle persone elencate nella lista, né tanto meno di seguire l'ordine in cui i nomi sono in essa disposti ⁽³⁾.

Stando alla contraria opinione l'atto del Re avrebbe il carattere di una nomina di secondo grado, che potrebbe eventualmente mancare di un grado anche minimo di discrezionalità e quindi del carattere di scelta, come nell'ipotesi che la lista contenga un solo nome: ipotesi possibile, dato che nessun obbligo è fatto al Gran Consiglio di comporre una lista di più candidati.

Contro la tesi del carattere non vincolante della proposta non

(2) Non può tuttavia non rilevarsi una differenza di formulazione fra il primo e il secondo comma dell'art. 13; mentre per quanto riguarda la nomina dei ministri, il secondo comma fa espressamente salve le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo, viceversa il comma antecedente non contiene un'uguale salvezza delle corrispondenti prerogative della Corona. Ma non si può certo ritenere che queste siano state senz'altro soppresse pel solo fatto del mancato richiamo espresso.

(3) Di contraria opinione è il MENGONI, *La legge nel Gran Consiglio*, in *Foro Ammin.*, anno V, pag. 26 estratto. Più deciso ancora in tal senso è il CORSO, *Lo Stato Fascista*, Roma 1930, pag. 459, secondo cui il Gran Consiglio sarebbe addirittura fonte del Governo e l'atto regio solo perfezionativo di quello del detto organo. L'opinione più corretta è sostenuta dal RANELLETTI, *Ist.*, cit., 2^a ed., pag. 200.

può opporsi la considerazione della irresponsabilità regia ⁽⁴⁾, poiché, costituzionalmente, tale irresponsabilità è coperta dalla controfirma del Capo del governo. D'altra parte, quale responsabilità potrebbe farsi valere nei riguardi del Gran Consiglio, se questo avesse la decisione sulla scelta, e di fronte a quale organo? Il vero è che la massima « *summa sedes a nemine iudicatur* » deve trovare applicazione in quest'atto, nel quale si realizza la volontà dell'organo supremo ⁽⁵⁾.

Ammessa la discrezionalità della scelta da parte del Re, deve a questi concedersi, nel caso di crisi, la più ampia facoltà di consultazione. Egli potrà, fra l'altro, richiedere il parere anche di singoli membri del Gran Consiglio: sarà possibile al Sovrano una più esatta conoscenza della situazione politica con l'accertamento di eventuali dissensi nel seno del Gran Consiglio, potendo accadere che la designazione rifletta l'opinione solo della maggioranza di questo corpo. Né sembra che, ciò ammettendo, si contravvenga all'obbligo della segretezza, che deve circondare i lavori del Consiglio, poiché tale obbligo non si estende alla manifestazione dell'opinione personale dei singoli membri.

18. La scelta da parte del Re incontra poi un altro limite, più generale, nella necessità della concordanza di essa con quella fondamentale concezione dello Stato, che imprime a questo il suo carattere distintivo, anima di uno stesso spirito tutte le istituzioni pubbliche e che, con espressione comprensiva, può chiamarsi il Regime ⁽⁶⁾. La preposizione alla carica di Primo Ministro di una persona, le cui idealità contrastino con l'orientamento politico proprio del Regime, avrebbe la portata di un sovvertimento di questo, ipotesi che è assurdo pensare verificabile attraverso il normale

(4) Come fa il MARAVIGLIA, in *Caratteri del Regime: sovranità e governo*, nella *Tribuna* del 5 ottobre 1928.

(5) Cfr. VACCHELLI, *La responsabilità ministeriale*, Cremona 1896, pag. 19.

(6) Com'è noto, sul significato da assegnare al concetto di Regime non v'è accordo. Una interpretazione, che potrebbe dirsi dinamica, di tale concetto può vedersi in PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, pag. 219, nota 45. Qui Regime è indicato a designare il complesso delle istituzioni fondamentali che ispirano la costituzione dello Stato e presiedono all'organizzazione sociale. Cfr. MARAVIGLIA, *Caratteri del regime fascista*, nella raccolta *Il Partito* edito da *Università Fascista*, Roma 1931, pag. 21.

procedimento prescritto dall'ordinamento che si verrebbe a sovvertire, e che pertanto rimane estranea alla considerazione giuridica.

Non possono invocarsi in contrario quelle norme della vigente legislazione dalle quali sembra desumersi la liceità dell'esistenza di diverse, e quindi eventualmente anche contrastanti, organizzazioni politiche come, per es.: l'art. 215 del R.D. 6 novembre 1916, n. 1848, che vieta in modo assoluto solo la formazione di quelle associazioni che svolgano attività contraria all'ordine nazionale dello Stato, e quindi implicitamente ammette la possibilità della costituzione di associazioni diverse dalle predette, ciò che è confermato dal successivo art. 218 del decreto stesso, che considera fra le organizzazioni sottoposte alla vigilanza dell'autorità di P.S. anche i partiti politici — o ancora il titolo 6° del R.D. 2 settembre 1928, n. 1993, che prevede il caso di aggruppamenti, i quali, pel solo fatto di essere chiamati a presentare liste di candidati per la elezione dei deputati al Parlamento, vengono ad assumere carattere politico e ad apparire espressione di orientamenti diversi dello spirito pubblico in ordine a questioni politiche — oppure l'art. 1 del R.D. 17 gennaio 1929, n. 13 — o infine l'art. 43 capov. del Concordato (legge 27 maggio 1929, n. 810). Infatti per attribuire un'esatta portata a tali disposizioni occorre metterle in correlazione con la restante legislazione e soprattutto con quella parte di essa che riguarda il Gran Consiglio e il Partito nazionale fascista.

Ciò ammesso, non sembra potersi dedurre l'obbligo giuridico pel Sovrano di scegliere il Capo del governo fra gli appartenenti al Partito fascista (7). Infatti in nessun luogo la legislazione vigente collega la qualità di Capo del governo con quella di militante nel Partito; il R.D. 20 dicembre 1929, n. 2137, tiene distinta la carica di Duce da quella di Capo del governo ed a quest'ultimo, non come appartenente al Partito, ma quale organo dello Stato, compete disciplinare l'ordinamento del Partito. Basta pertanto che la persona prescelta si muova nell'ambito delle generali direttive del Regime.

Può dirsi che l'atto di nomina da parte del Re rivesta il carattere di una scelta strettamente personale, basata su un mero giudizio di

(7) Contro MELONI, 1. c., pag. 26, n. 3. Naturalmente di fatto avverrà che la scelta cada su appartenenti al Partito, il quale ha — come si vedrà — fra le sue funzioni quella di selezionare le capacità politiche.

capacità (8)? Si può richiamare al riguardo l'osservazione già fatta, secondo la quale la capacità della persona fisica investita della direzione del governo non può essere apprezzata in base alle semplici qualità personali di essa, ma in riferimento alle esigenze di una determinata situazione politica, che può esigere una diversità di soluzioni, e che tocca al giudizio discrezionale del Sovrano di valutare. L'impersonalità regia, che giustamente viene considerata come la stessa ragion d'essere dell'istituto monarchico, serve ad esprimere l'assenza nel Re di interesse personale e l'indipendenza sua da legami di partito, ma non può significare la soppressione di ogni potere di iniziativa politica. Deve anzi affermarsi che proprio in tale potere del monarca l'unità e la continuità dell'azione statale trovano la massima affermazione concreta e la prevalenza dell'interesse generale sul particolare la massima garanzia. Naturalmente la possibilità di valutazioni diverse di una determinata situazione politica, è limitata dalla ricordata esigenza del rispetto dei principi informatori del Regime, ed è quindi circoscritta ai metodi di applicazione o all'interpretazione dei medesimi su punti particolari.

§ 2. LA POSIZIONE DEL CAPO DEL GOVERNO DI FRONTE AL RE

19. Insieme all'accentuazione del potere del Re nell'atto di nomina del Capo del governo la legge 24 dicembre 1925, n. 2263 (9), quasi per contrappeso, pone il principio di un'organica distinzione di competenza fra il Re e il suo Governo: principio che ha per conseguenza di alterare, se non sempre formalmente, almeno nella sostanza, il valore della partecipazione regia ai singoli atti di governo.

Il significato di una tale specificazione di competenza si intenderà meglio ove si ricordi il mutamento verificatosi storicamente nella posizione dei ministri di fronte al monarca e il diverso signifi-

(8) Così MELONI, 1. c., pag. 25.

(9) Non è forse a caso che la legge, la quale rivendica al Re il potere della nomina del suo Governo, si intitoli del Primo Ministro; v'è in ciò come una riaffermazione della funzione storica che il Primo Ministro ebbe ad adempiere di fronte al personalismo monarchico.

cato assunto nelle varie epoche dalla controfirma sugli atti regi. Finché i ministri furono gerarchicamente subordinati al sovrano e quindi sforniti di una propria autonomia di volere, la loro controfirma agli atti regi ⁽¹⁰⁾ [la cui apposizione era per essi obbligatoria — in quanto gli atti stessi non fossero palesemente contrari alla legge — senza che potessero neanche invocare, come vero diritto, per sottrarsi all'obbligo della firma, di essere dispensati dalla carica ⁽¹¹⁾] non indusse alcuna modificazione nel carattere di atti semplici proprio di questi, in quanto la controfirma stessa non era espressione di una volontà a sé stante e autonoma rispetto a quella del Re. Se di una responsabilità del ministro verso il Re si poteva parlare — in questo periodo — essa doveva intendersi limitata all'accertamento della corrispondenza dei mezzi impiegati per il raggiungimento dei fini imposti dal Re, e quindi limitata alla sfera strettamente esecutiva, nella quale solamente il ministro stesso poteva agire da sé.

Affermatasi la responsabilità politica dei ministri innanzi al Parlamento ed attuatasi così l'autonomia costituzionale di questi nei confronti del Re, ebbe a mutare profondamente il valore della loro partecipazione negli atti regi. Fu ritenuto comunemente che, in virtù di tale partecipazione, questi rientrassero nella categoria degli atti complessi con contenuto ineguale, per il riferimento ch'era da fare degli atti stessi alla volontà di uno solo degli organi partecipanti ad essi, e cioè a quello della Corona, intesa come cooperatrice principale ⁽¹²⁾. Siffatta classificazione, esatta senza dubbio dal punto di vista formale giuridico, potè apparire un riflesso esatto della realtà a coloro che vedevano nella funzione dei ministri un'attività di mediazione fra la volontà del Parlamento e quella del Sovrano. Ma in realtà essa non corrispondeva alla sostanza dei rapporti instauratisi fra Re e ministri in seguito all'affermarsi del regime parlamentare, e ciò in conseguenza dell'esplicarsi delle cause già ricordate, le quali

⁽¹⁰⁾ Per la storia della controfirma, cfr. HATSCHKEK, *Deut. u. Preuss. Staatsrecht*, cit., (1^a ed.), I, pag. 625.

⁽¹¹⁾ V. JELLINEK, *Entwicklung* ecc., cit., pag. 129, MEYER-ANSCHÜTZ, *Lehrbuch* ecc., § 84, pag. 218.

⁽¹²⁾ Così, fra gli altri, DONATI, *Atto complesso* ecc., in *Archivio giuridico*, 1903, pag. 11 e nota I; RANELLETTI, *Lezioni di dir. ammin.*, Napoli 1921, pag. 117.

conducono necessariamente ad attuare la preminenza della volontà dei secondi su quella del primo.

Ora, il nuovo ordinamento costituzionale, pur avendo soppresso, col regime parlamentare, il meccanismo che aveva assicurato l'autonomia costituzionale dei ministri e il trasferimento in questi dell'esercizio effettivo degli atti di prerogativa regia, ha tuttavia voluto assicurare il mantenimento di tale autonomia, e ciò ha cercato di ottenere mediante la già ricordata ripartizione organica di attribuzioni fra il Re e il Governo.

20. Così, mentre esso ha riconosciuto al Re la potestà discrezionale, nel senso e sotto le condizioni già viste, di assumere alla carica di Capo del governo la persona che egli reputi più idonea a interpretare le esigenze collettive e ad avviare l'attività dello Stato verso una determinata direzione, ha, d'altra parte, conferito all'investito nella carica stessa una larga autonomia di azione per l'esecuzione dell'indirizzo politico, di cui egli è l'esponente.

Ciò si desume dall'art. 2 della legge n. 2263 citata, che, col sancire la responsabilità del Capo del governo di fronte al Re per l'indirizzo generale politico del governo, ha inteso evidentemente lasciare al primo indipendenza di determinazioni, sia in ordine alle modalità di tale indirizzo, sia intorno ai mezzi per la sua attuazione. Infatti l'attribuzione di responsabilità ad un dato organo presuppone il possesso da parte di questi di una sfera autonoma di attività, per la quale solamente la responsabilità può farsi valere. Finché il compito di determinare la politica dello Stato è spettato al Re, la responsabilità del ministro non poteva sorgere se non per quella parte puramente esecutiva dell'indirizzo politico a lui affidata, che fosse apparsa discordante dai fini e dalle intenzioni del monarca: onde, ancora, la conseguenza che un mutamento dell'indirizzo politico non rendeva necessaria la sostituzione del ministro. Il fatto di avere ora spostata la responsabilità del Capo del governo dal campo puramente esecutivo a quello della direzione della condotta dello Stato mostra il mutamento che s'è voluto operare nella figura costituzionale di detto organo e la differenziazione che si è per conseguenza venuta ad attuare fra le funzioni di governo rimaste ancora al Sovrano non solo per l'appartenenza formale, ma anche per l'esercizio, e quelle assegnate per l'esercizio al Primo Ministro.

Il potere di realizzare l'indirizzo generale politico rimarrebbe privo d'efficacia pratica se non fosse accompagnato da una serie di potestà, dirette ad imprimere all'attività dei vari organi dello Stato, la quale abbia rilevanza per l'indirizzo stesso, un impulso che assicuri la rispondenza di quella a questo, e pertanto deve ritenersi che dalla funzione conferita in modo autonomo al Capo del governo dall'art. 2 citato discende per lui il diritto ad un esercizio altrettanto autonomo, di tutte quelle attribuzioni, le quali sono rivolte alla direzione e coordinazione degli organi costituzionali dello Stato, anche se comprese nella prerogativa regia.

21. A ritenere ciò induce anche un argomento letterale, desumibile dall'art. 1 della stessa legge n. 2263. Per esso l'esercizio del potere esecutivo, già attribuito dallo Statuto al Re, si esplica da questi non insieme ai ministri, ma per mezzo dei ministri stessi. Tale espressione non ha solo una portata politica⁽¹³⁾, ma, sembra, anche giuridica. Essa spiega infatti, anzitutto, la tendenza⁽¹⁴⁾ che si va manifestando nel nuovo diritto di escludere l'intervento del Re da alcuni atti, che pure sono tipicamente di governo e che quindi dovrebbero rientrare nella prerogativa regia. Così dicasi per la dichiarazione dello stato di assedio di cui agli art. 219 e 222 del R.D. 6 novembre 1926 n. 1848 — pei rapporti col Parlamento, considerati nell'art. 6 della legge n. 2263 — per l'approvazione del piano di guerra, di cui all'art. 4 del R.D.L. 6 febbraio 1927, n. 68, e per altri casi minori.

Inoltre quella espressione — intesa come indice di un mutamento intervenuto nei rapporti fra il Re e i suoi ministri — può fornire un sicuro criterio di interpretazione per la risoluzione di varie questioni, che si dibattono nella dottrina e nella pratica giudiziaria. Così, in base ad essa, e alle disposizioni che a quella si ricollegano, sembra sia da dare senz'altro risposta affermativa alla questione circa il carattere permanente da attribuire alla competenza, che sia stata data per singoli casi ai ministri di emettere

(13) Così RANELLETTI, *Istituz.*, cit., pag. 201.

(14) Una analoga tendenza aveva agito nel passato nel campo degli atti di amministrazione: ora essa si estende a quelli di governo.

regolamenti esecutivi (15). Così pure dalla nuova sistemazione di rapporti si può trarre un più risolutivo motivo per giustificare il carattere definitivo degli atti ministeriali e la esclusione nei loro riguardi del ricorso al Re, che è sempre fuori della gerarchia amministrativa (16), come pure la mancanza del potere nel Re di emettere circolari (17). Così ancora non sembra più possibile consentire che il Re possa assumere la presidenza del Consiglio dei ministri (18).

Inoltre la ripartizione di competenza fra il Re e il suo governo, quale può desumersi dalle disposizioni ricordate, riveste importanza giuridica anche sotto un altro aspetto: in quanto cioè riafferma il mutamento avvenuto nel carattere della partecipazione del Re agli atti, per i quali essa continui ad essere richiesta. L'attribuzione formale di tali atti al Re è da ritenere richiesta per ragioni puramente storiche, ma non risponde al mutato rapporto in cui si trovano fra di loro le due dichiarazioni di volontà (del Re e del ministro) concorrenti all'atto. Non sembra che l'esatta definizione di tale rapporto possa rinvenirsi ricorrendo alla figura dell'atto complesso, ma piuttosto a quella dell'atto sottoposto a condizione risolutiva (19). Sembra cioè che, possedendo il Capo del governo (da solo o in collaborazione dei ministri) l'esercizio della potestà esecutiva, ed essendo

(15) Nel senso esposto nel testo, v. LIUZZI, *I regolamenti ministeriali*, in *Foro amministrativo*, 1927, IV, col. 36 e bibliog. ivi citata.

(16) Cfr. sulla questione, concordi nella soluzione, ma con diversa motivazione, ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in *Trattato di diritto ammin.*, vol. III, pag. 394 e segg.; CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia ammin.*, Milano, s.d., vol. I, pag. 531. Poiché nell'interno della gerarchia il ricorso è normale, il fatto che occorra una concezione speciale per ammettere il ricorso al Re induce a escludere l'appartenenza di quest'organo alla gerarchia.

(17) Negli Stati costituzionali tedeschi era normalmente consentito al Re di emettere circolari; da noi vi sono stati dei casi in passato di circolari regie: ma sembra che questa possibilità sia ora da escludere. Cfr. SALEMI, *Le circolari ammin.*, Palermo 1912, pag. 32, n. 2, pag. 34, n. 1.

(18) L'Orlando l'ammetteva per la qualità di capo dell'amministrazione rivestita dal Re (vedi *Principi di diritto ammin.*, Firenze, pag. 67).

(19) Sulla distinzione fra le due categorie che, com'è noto, non è pacifica, cfr. DONATI, scritto e l. cit., pag. 13 e *I Trattati internazionali nel diritto costituz.*, Torino 1905, pag. 131, n. 1; PRESUTTI, *Istituz. di Dir. Ammin.*, 2^a ed., Roma 1917, vol. I, pag. 168, n. 13.

responsabile dell'indirizzo generale politico, gli atti emessi in esplicazione di detta potestà e come concreta realizzazione di quell'indirizzo, siano attribuibili immediatamente alla sua volontà, mentre la manifestazione della volontà regia non costituisca una effettiva partecipazione all'esercizio, ma solo una condizione perché l'esercizio stesso possa esplicarsi con piena efficacia verso l'esterno.

L'intervento regio appare quindi — se non nella forma, certo nella sostanza —, più che atto di cooperazione alla formazione dei singoli provvedimenti, atto di approvazione di deliberazioni già complete nei loro elementi e validamente formate, se pure formalmente non concretate in atti aventi vita a sé ⁽²⁰⁾. Vi è infatti differenza di contenuto e di interesse fra il concorso del Re e quello del ministro, in quanto il primo, più che esser diretto alla soddisfazione del bisogno concreto, cui ogni singolo atto è rivolto, costituisce solo un mezzo di controllo per l'accertamento della convenienza di mantenere o revocare la fiducia al suo governo. Poiché il giudizio sull'opportunità di singole misure di governo non è possibile se non in relazione all'indirizzo politico, all'attuazione del quale le medesime sono rivolte, esso non può essere riservato che all'organo che porta la responsabilità dell'indirizzo stesso. L'attività di controllo politico del Sovrano, ove conduca ad un dissenso col Primo Ministro su un particolare provvedimento da questi ritenuto necessario, non può farsi efficacemente valere se non per mezzo del mutamento del Ministero.

Dal fatto che la partecipazione del Re agli atti del governo non ha più il carattere di elemento formativo di essi, deriva come la partecipazione stessa non debba in modo necessario esplicarsi contemporaneamente all'emissione degli atti stessi, con la sottoscrizione cioè, ma possa aver luogo anche altrimenti, e senza concretarsi in un

⁽²⁰⁾ Alla stregua di queste considerazioni, deve ritenersi non più fondata l'accusa di scorrettezza che soleva muoversi all'uso invalso di annunciare le deliberazioni del Consiglio dei Ministri prima che fosse intervenuta l'approvazione dei Re. L'uso mette in evidenza il distacco operatosi fra l'attività regia e quella ministeriale. Sembra pure che — in seguito alle nuove disposizioni — non possa più affermarsi che i rapporti fra Capo dello Stato e Ministri siano puramente di fatto e che sia impossibile definire giuridicamente il diverso valore delle due volontà — regia e ministeriale — partecipanti allo stesso atto: ciò poteva essere esatto in base alle disposizioni statutarie. Cfr. CROSA, *La Monarchia ecc.*, cit, pag. 36.

atto formale, come avviene per esempio per i provvedimenti sopra ricordati (stato di assedio ecc.).

Quello che è necessario è che il Re sia informato dei provvedimenti di governo che vengono emessi, in ogni caso, anche quando la legge non richieda il suo intervento formale. Vi è infatti un vero e proprio obbligo giuridico nel Capo del governo di tenere costantemente edotto il Sovrano, non solo delle linee generali, secondo le quali egli intende svolgere la sua politica, ma anche dei singoli concreti provvedimenti ⁽²¹⁾. Quest'obbligo discende dal rapporto di fiducia, che deve sussistere fra i due organi, e costituisce un presupposto per l'attuazione della responsabilità politica del Capo del governo verso il Re e per l'esercizio da parte di questi del diritto di revoca del Ministero. Data la possibilità che atti anche ordinari di amministrazione possano, per la specialità delle circostanze, rivestire carattere politico, deve ritenersi affidato al lealismo del Capo del governo — secondo le norme della correttezza costituzionale ⁽²²⁾ — lo stabilire quali fra questi atti debbano essere sottoposti all'approvazione preventiva del Sovrano.

Con la nuova posizione conferita al Primo Ministro dalla vigente legislazione si può dire attuata la fase conclusiva dello svolgimento storico, attraverso il quale è passato tale organo. Questo infatti, impiegato in origine, in Inghilterra, come mezzo di rafforzamento del potere personale del Re di fronte al Parlamento; divenuto in seguito — in antitesi con la posizione precedente — organo di esecuzione dell'indirizzo politico terminato dal Parlamento, viene ora a conseguire una sua autonomia organica e funzionale, tanto di fronte al Parlamento che al Re.

La funzione suprema di integrazione appare così suddivisa fra il Re e il Primo Ministro. Entrambi rappresentanti dello Stato e

⁽²¹⁾ Nel diritto costituzionale germanico, che conosce anche una ripartizione di attribuzioni fra il Capo dello Stato e il Gabinetto, analoga a quella italiana, sebbene ispirata a un diverso criterio, vi è un'espressa statuizione (§ 4 del *Geschäftsordnung der Reichregierung*) secondo cui il presidente dell'Impero deve essere correntemente istruito sulla politica del Cancelliere o dei singoli ministri, con la comunicazione delle basi essenziali, mediante rapporti scritti su fatti di speciale importanza, come pure, al bisogno, con conferenze personali.

⁽²²⁾ Nel senso esplicito dal ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionali*, in *Riv. di Dir. Pubbl.*, 1909, I, pag. 485 segg.

collaboranti alla direzione di esso, ma a titolo e con funzioni diverse: il Re, sintesi personale dello Stato nella successione del tempo, nella continuità della vita di esso pur attraverso i mutamenti degli orientamenti politici, dei quali egli — per mezzo del libero diritto di nomina e di revoca del suo governo — consente la realizzazione; il Primo Ministro, sintesi personale dell'unità di governo nella visuale di un determinato indirizzo, che, per quanto importante e benefico, è sempre legato ad una data situazione politica e quindi contingente ⁽²³⁾.

§ 3. LA POSIZIONE DEL CAPO DEL GOVERNO DI FRONTE AI MINISTRI

22. Il criterio generale per la determinazione del carattere e dell'estensione dei poteri del Capo del governo di fronte agli organi ministeriali (ministri e Consiglio) è da desumere — come si è fatto per precisare la sua posizione di fronte al Re — dalla funzione specifica a lui attribuita, che è quella di determinare l'indirizzo politico generale. A differenza di quanto avveniva nel vecchio ordinamento ministeriale, nel quale tale indirizzo (entro i limiti fissati dalla Camera) era opera dell'intero Consiglio, il vigente diritto attribuisce tale compito al Capo del governo con esclusione della collaborazione, sotto qualsiasi forma, dei ministri. Ciò si desume dal confronto fra l'art. 2, primo comma, della legge n. 2263 che afferma la responsabilità del Capo del governo, e di lui solo, per l'indirizzo generale politico e il terzo comma dell'articolo stesso, che chiama responsabili i ministri singoli limitatamente agli atti ed ai provvedimenti dei loro ministeri e non anche per l'indirizzo generale, e ciò

⁽²³⁾ La separazione fra potere regio e potere ministeriale, che si deve ritenere operata dal nuovo diritto costituzionale italiano, richiama alla mente la nota formula del Thiers. Occorre però notare come questa formula sia stata dettata dal suo autore con riferimento al regime parlamentare, il quale, sopprimendo, per le risapute ragioni, ogni iniziativa del Sovrano nella scelta del Governo, svuota l'atto del regnare (di cui pure il Thiers poneva in rilievo la delicatezza e l'importanza) di ogni effettivo valore. Invece nell'ordinamento italiano il Re appare investito non di una apparenza di dominio, ma dell'effettiva supremazia: la funzione del regnare non appare diversa da quella del governare, ma della stessa natura di questa, la prima anzi in ordine a importanza, poiché condizione per il pratico esplicamento dell'altra.

appunto pel fatto che alla determinazione di questo essi non partecipano in alcun modo.

Senonché il potere di determinare l'indirizzo generale sarebbe vano se — come si è notato — non fosse accompagnato da un complesso di facoltà, rivolte alla coordinazione ad esso della varia attività dello Stato, ch'è necessaria per la sua realizzazione. Ora una parte di tali facoltà è stata attribuita al Capo del governo in proprio (per es. quelle relative ai rapporti col Parlamento, col Gran Consiglio, col Consiglio nazionale delle corporazioni ecc.), mentre un'altra parte spetta a lui, non da solo, ma in collaborazione coi ministri, o isolatamente presi, o riuniti in Collegio. Sorge quindi la necessità di determinare quali sono i caratteri di tale collaborazione.

Come si è notato, l'elemento monocratico nel vigente ordinamento ministeriale si afferma con l'affidare esclusivamente al Capo del governo la determinazione dell'orientamento generale da imprimere all'attività dello Stato. Ciò induce necessariamente una modificazione della posizione di eguaglianza che vigeva anteriormente fra il Capo del Gabinetto ed i singoli membri, ed attua una supremazia del primo sui secondi: supremazia non più di fatto ed affidata a fattori politici o di influenza personale, ma veramente giuridica e quindi munita di efficacia vincolante. La superiorità del Capo del governo non nasce, pel fatto della partecipazione predominante di lui nella nomina dei ministri, poiché il rapporto di preposizione che ne deriva non determina alcuna preminenza dell'organo preponente sul preposto: non nasce neppure dalla responsabilità verso il Capo, a cui i ministri sono tenuti, poiché la responsabilità verso un organo non implica dipendenza da questo; ma deriva invece solamente dal carattere della funzione propria del Primo Ministro.

I fini generali del governo, quali sono posti da detto organo valgono pei ministri come condizioni, alle quali deve adeguarsi il contenuto delle loro manifestazioni di volontà. Mentre prima il conformarsi dell'attività dei ministri alle direttive generali, che erano fissate dal Consiglio, discendeva dal principio collegiale e perciò non importava per essi una vera subordinazione, ora questa si è venuta ad attuare pel fatto che le direttive sono poste all'infuori di qualsiasi loro intervento.

Il carattere della funzione attribuita al Capo del governo, se fornisce il criterio di interpretazione per determinare la portata dei

poteri a lui attribuiti in seno al ministero, serve nello stesso tempo a fissarne i limiti, poiché i poteri stessi devono intendersi estesi fin dove giunge la esigenza della coordinazione dell'attività di esso ai fini politici.

23. Così sono proprie del Capo del governo le attribuzioni dirette a ridurre ad unità l'opera dei vari ministri, e che possono raggrupparsi nel seguente modo:

1) Attribuzioni di fronte al Consiglio dei ministri (art. 3 legge n. 2263): convocazione del Consiglio — presidenza di esso — fissazione dell'ordine del giorno — preparazione del materiale da sottoporre alle deliberazioni collegiali — firma dei processi verbali delle sedute — comunicazione delle decisioni. Questi atti già rientrano nella competenza del presidente del Consiglio dei ministri: ma parecchi di essi sono venuti ad assumere un diverso carattere pel fatto che l'attribuzione di essi al Primo Ministro avviene ora per un titolo diverso da quello che valeva nel passato e che derivava esclusivamente dal fatto di tenere la presidenza di un corpo collegiale. Il mutamento intervenuto consente al Capo del governo di attuare non più solo una coordinazione prevalentemente formale, ma una direzione effettiva e autonoma dell'attività del Consiglio. Così, per es. nei riguardi della fissazione dell'ordine del giorno, mentre, a tenore del decreto del 1901, ogni ministro poteva sempre esigere che un determinato oggetto fosse sottoposto al Consiglio, ora arbitro dell'ordine del giorno e dell'opportunità di inserirvi un dato argomento è il Capo del governo.

Per quanto riguarda poi la materia di carattere più propriamente politico, per la quale sia richiesta la deliberazione del Consiglio dei ministri, l'intervento del Primo Ministro, rivolto ad apprezzare la rispondenza delle singole misure proposte all'indirizzo di governo da lui fissato, non può non rivestire un carattere di preminenza, sicché l'applicazione del principio deliberativo maggioritario in questi casi ha luogo, più che per formare la volontà collettiva, per identificare i dissenzienti dalla politica del Capo, ai fini che in seguito saranno illustrati.

24. 2) Attribuzioni di fronte ai ministri. Esse possono riguardare:

a) la determinazione delle direttive politiche che devono essere svolte dai singoli ministri, o dei criteri generali da seguire nella trattazione di affari di competenza di più ministeri, o per l'applicazione uniforme delle disposizioni legislative o regolamentari riguardanti parecchie amministrazioni, o per l'uso di determinate facoltà discrezionali spettanti ai ministri ecc.

L'attività del Capo del governo a questo fine può esercitarsi o con istruzioni particolari caso per caso, o con norme di carattere generale, che assumono per lo più la veste di circolari ⁽²⁴⁾;

b) sorveglianza sull'opera dei ministri, diretta ad assicurare sia l'esecuzione da parte di questi delle deliberazioni del Consiglio, sia la concordanza della loro attività con le direttive emanate dal Capo del governo;

c) risoluzione delle divergenze che possono sorgere fra i ministri (art. 3 della legge n. 2263) ⁽²⁵⁾. Fra tali divergenze sono da comprendere anche i conflitti di competenza fra più ministri di cui al n. 8 dell'art. 1 del R.D. 14 novembre 1901, n. 466: della risoluzione di tali conflitti l'intervento del Capo del governo appare tanto più opportuno, in quanto è a questi che compete — come si vedrà — la determinazione delle attribuzioni dei vari ministeri, sicché la sua decisione appare come rivestita del valore di una interpretazione autentica.

La responsabilità del Capo del governo per l'indirizzo generale politico esige che nessun atto, che abbia rilevanza per l'indirizzo stesso, sia emanato senza il suo consenso. A tale esigenza vuole provvedere la disposizione dell'art. 2 della legge 15 dicembre 1930, n. 1696, secondo la quale ogni legge deve sempre essere controfirmata, oltre che dal ministro proponente, dal Capo del governo, e ciò

⁽²⁴⁾ Allo scopo di ottenere uniformità nell'azione delle varie amministrazioni è evidentemente diretta la facoltà recentemente concessa al Capo del Governo dall'art. 4 del R. decreto legge 24 novembre 1930, n. 1491 di dichiarare insindacabilmente l'applicabilità delle norme dell'articolo stesso a singoli enti. L'incertezza del concetto di ente parastatale esigeva che, ad evitare sperequazioni di trattamento, fosse unitaria la determinazione dei requisiti necessari per l'applicazione del decreto predetto nei singoli casi.

⁽²⁵⁾ V. al riguardo la circolare del Capo del Governo 16 settembre 1923 che prescrive che le divergenze sono sottoposte al suo esame pel tramite della segreteria della Presidenza del Consiglio, in *Boll. della Presidenza del Consiglio*, vol. II, pag. 272.

a modifica dell'art. 2 della legge 23 giugno 1854, n. 1731, per cui era sufficiente la controfirma di un qualsiasi ministro. Per effetto di tale legge, l'esercizio della prerogativa regia della sanzione non può aver luogo se non pel tramite del Capo del governo.

25. Se, però, la volontà del Capo del governo limita la competenza dei ministri, rimane a sua volta limitata da questa, pel fatto che l'iniziativa del Capo del governo non può praticamente esplicarsi nel campo dell'attività amministrativa se non col concorso dei ministri, e di questo ha bisogno anche per l'emanazione di quegli atti di governo, per i quali il concorso stesso sia richiesto ⁽²⁶⁾. I ministri — anche nel nuovo ordinamento — conservano il carattere che prima avevano di organi autonomi, forniti di una competenza che loro proviene direttamente dalla legge e che essi esercitano per diritto proprio, non a titolo di delegazione o di suppleanza: competenza che non è solo limitata al campo dell'amministrazione, ma si estende anche a quello dell'attività di governo e che conferisce loro il duplice carattere, che già loro apparteneva, di capi delle singole amministrazioni e collaboratori responsabili di una singola politica: di organi tecnici e di organi politici.

Quest'ultima affermazione può apparire a prima vista contraddittoria con quanto si è avanti sostenuto e in contrasto pure con l'art. 2 della legge n. 2263, che pone una differenziazione di responsabilità, corrispondente alla ripartizione delle competenze, in quanto, mentre dichiara il Capo del governo responsabile dell'indirizzo politico generale, limita poi la responsabilità dei ministri solo agli atti e provvedimenti particolari ai ministeri da loro presieduti. Ma è agevole osservare come la ripartizione fatta dalla legge non esaurisca tutti i possibili casi di responsabilità: rimane infatti fuori tutto quel complesso di attività che devono svolgersi in concorso fra il Capo del governo e ministri. E come, da una parte, il Capo del governo non può non esser chiamato responsabile anche di provvedimenti attinenti a singoli dicasteri tutte le volte che questi siano presi con la sua

(26) È questa la differenza fondamentale del nostro ordinamento ministeriale rispetto a quello dell'Impero tedesco, secondo cui il Cancelliere aveva facoltà di avocare a sé gli affari di competenza dei singoli ministri (§ 3 della legge dell'Impero 17 marzo 1878).

effettiva partecipazione, così, d'altra parte, i ministri assumono, di fronte al Sovrano, una corresponsabilità politica per le misure di governo emesse con il loro concorso, e inoltre, di fronte allo stesso Capo del governo, per la corrispondenza, con l'indirizzo complessivo, della politica particolare di ogni singolo dicastero. Infatti l'indirizzo generale, affidato al Capo del governo, non esaurisce tutta la politica del Governo e, nell'interno di tale indirizzo e subordinatamente ad esso, v'è posto per un potere di iniziativa politica dei ministri, se pure condizionata nel suo esplicarsi alla volontà del Capo (27).

Questa permanenza del carattere politico e della veste costituzionale dei ministri è riaffermata dalla considerazione che (meno che nel caso particolare delle leggi) la controfirma di un ministro è sufficiente a conferire piena validità ad un atto regio. L'obbligo del ministro di riferire preventivamente al Capo del governo, ove l'atto rivesta importanza politica, ha un valore solamente interno e la sua violazione non influisce sulla legittimità formale del medesimo. Inoltre continua a sussistere la responsabilità giuridica dei ministri di fronte al Parlamento e quindi la possibilità di un'accusa contro di essi per reato ministeriale.

26. Tutto ciò sembra che conduca a negare che ai ministri sia da attribuire la qualità di meri organi tecnici (28), di semplici funzionari, e che il rapporto di dipendenza dei ministri stessi di fronte al Capo del governo, a cui si è accennato, rivesta il carattere di subordinazione gerarchica (29). Quel rapporto tende ad uno

(27) La Costituzione di Weimar (art. 56) sancisce in modo espresso l'autonomia dei singoli ministri nel ramo di affari loro assegnato, entro il quadro della linea direttiva fissata dal Cancelliere. Il regolamento interno determina gli obblighi dei ministri verso il Cancelliere per assicurare l'unità dell'azione, obblighi che circoscrivono l'autonomia senza sopprimerla. Cfr. GLUM, *op. cit.*, pag. 39.

(28) Sostiene che i ministri siano organi tecnici, solamente amministrativi, il CHIMIENTI, in *Rivista di diritto pubblico*, 1929, I, pag. 674. Il Chimienti però aggiunge che è in vista la necessità legislativa di sistemare con disposizioni di legge la figura del Capo del Governo, in maniera più precisa di quello che non sia stato fatto con le norme del 1925. Ciò sembra significare che da queste norme non si possa arguire senz'altro la conseguenza che il Chimienti ne deduce.

(29) Quanto al carattere della subordinazione dei ministri di fronte al Capo del

scopo analogo a quello per cui si instaura la subordinazione gerarchica, cioè attuare la coordinazione dell'attività di più organi competenti nella stessa materia, ma presenta rispetto a questi notevoli elementi differenziali.

Infatti, a differenza di quanto avviene nella gerarchia amministrativa, il fondamento della subordinazione dei ministri alle direttive politiche del Capo del governo sta nell'*idem sentire de republica* da parte dei vari componenti il ministero, che si deve ritenere sia il presupposto per l'assunzione al potere dei ministri. E se è vero che, per la facoltà spettante al Capo del governo di determinare in modo autonomo l'indirizzo generale, la coordinazione a questo si attua (anziché attraverso una cooperazione attiva) mediante l'adesione da parte di costoro ad una volontà diversa dalla loro e a loro sopraordinata, non è meno vero che tale libera adesione, una volta manifestata, non vincola i ministri ad accettare passivamente tutte le singole misure di governo, che il Primo Ministro ritenga di attuare. Un eventuale dissenso da queste è, da parte loro, pienamente lecito ed anzi appare come una necessaria manifestazione della loro qualità di organi autonomi, forniti di una propria competenza e di una propria responsabilità anche politica.

Il concorso nei singoli atti delle due volontà, quella del Capo del governo e quella dei ministri, si realizza in modo che, mentre la volontà del primo forma il presupposto e costituisce il limite per la manifestazione di volontà dei secondi, viceversa quest'ultima si pone

Governo, afferma il Ranelletti (cfr. *Istituz.*, cit., pag. 192) che non trova applicazione alcuna dei principii che reggono i rapporti di gerarchia nella nostra amministrazione. Sostiene invece — sia pure con qualche incertezza — l'esistenza di un rapporto di dipendenza gerarchica, il LA TORRE, *La presidenza ecc.*, cit., pag. 552. Cfr. anche MONTULLI, *Il Primo Ministro*, Piacenza 1927, pagg. 71 e 88. La divergenza di pareri al riguardo può essere spiegata anche con l'incertezza che domina nella dottrina circa il concetto di gerarchia e col fatto che degli effetti, che sogliono derivare dal rapporto gerarchico, possono sorgere anche sulla base di istituti diversi. Per un tentativo di sistemazione di tale istituto cfr. DE VALLES, *Il concetto giuridico di gerarchia*, in *Rivista degli Enti locali*, 1926, pag. 33 ss. Pel D.V. essenziale alla subordinazione gerarchica è la posizione di una volontà che riassume in sé potenzialmente la volontà di altri e che possa, in determinati casi ed entro certi limiti, sostituirsi ad esse: ciò pel fatto che la prima si presume migliore e dotata perciò di maggiore efficacia, rispetto alle altre. Ora pei ministri il possesso da parte loro di una propria competenza insostituibile esclude il carattere gerarchico della loro subordinazione.

come condizione giuridica pel concreto esplicarsi delle direttive del Capo del governo. E la superiorità di costui non genera, com'è caratteristico del rapporto di gerarchia, il dovere di obbedienza dei ministri, ma solo il diritto, da parte del Capo, di provocare la revoca dal posto dei dissenzienti, o l'obbligo non però giuridico, ma di semplice correttezza — da parte di questi ultimi — di presentare le loro dimissioni.

È, in sostanza, questo l'effetto pratico del mutamento verificatosi rispetto al precedente ordinamento collegiale: che mentre prima il dissenso fra i componenti il Gabinetto portava ad una crisi generale, ora non può provocare che il solo mutamento dei membri dissenzienti dalla politica del Capo del governo, non le dimissioni di questi (salvo il caso che il Capo del governo non riesca a trovare collaboratori alle misure da lui ritenute necessarie, o quello che il punto di vista dei ministri dissenzienti sia condiviso dal Re).

27. Deriva da quanto è stato affermato che la competenza dei ministri non può essere in nessun modo sostituita o surrogata dal Capo del governo e l'intervento di questi nel campo riservato a quella competenza, allo scopo di orientarne l'esercizio verso le finalità da lui poste, non può avvenire se non col volontario concorso dei ministri stessi. In conseguenza, deve ritenersi che manchi nel Capo del governo, in confronto dei provvedimenti emessi dai singoli ministri, sia il potere di annullamento per illegittimità, sia quello di riforma per motivi di inopportunità ⁽³⁰⁾. E ciò senza che si possa distinguere fra atti che devono esplicare i loro effetti nei riguardi dei terzi ed atti puramente interni: in un caso e nell'altro deve disconoscersi al Capo del governo la competenza di sostituirsi al ministro e di penetrare sulla sfera a questo assegnata. Il Capo del governo può

⁽³⁰⁾ Contro, La Torre (scritto cit., pag. 562), il quale tuttavia limita tale « non dubbio » potere di annullamento e di revoca a casi e provvedimenti sporadici di importanza eccezionale e di carattere spiccatamente politico. Ma, se si ammette l'autonomia istituzionale della competenza ministeriale, non si può consentire in tale distinzione che, per l'assenza di ogni criterio obiettivo di discriminazione, condurrebbe a sopprimere quell'autonomia ad arbitrio del Capo del Governo. Non si comprende poi l'assimilazione che il La Torre fa del potere di revoca dell'atto ministeriale con quello di provocare le dimissioni del ministro: da questo non può certo argomentarsi l'esistenza del primo.

certo — come si è detto — rilevare la inopportunità di un singolo provvedimento ministeriale e la discordanza di esso dalle direttive da lui assegnate, può promuovere l'allontanamento del ministro che lo ha emesso, oppure indurre costui a procedere alla revoca di esso — nei casi in cui questa sia possibile — ma non può giammai porre da sé nel nulla il provvedimento stesso o comunque modificarlo ⁽³¹⁾. L'atto che fosse così emesso sarebbe nullo per incompetenza e, come tale, impugnabile dai terzi interessati, mentre i funzionari dipendenti gerarchicamente dal ministro dovrebbero continuare ad obbedire all'atto di questo, senza tener conto della modificazione avvenuta.

Segue ancora che manca nel Capo del governo il potere di avocazione degli atti dei ministri, nonché quello di decisione di ricorsi contro provvedimenti ministeriali ⁽³²⁾. Ciò sempre in considerazione del carattere della competenza attribuita per legge ai ministri, che continuano ad essere gli organi supremi dell'amministrazione, e di quella del Capo del governo, il quale non costituisce una nuova istanza nella gerarchia amministrativa, ma, almeno nella sua attività ordinaria, è l'organo di un potere distinto dall'amministrazione, che interviene nel funzionamento di questa solo per imprimervi le direttive generali.

Infine, per le stesse ragioni, deve escludersi che nei riguardi dei

(31) Non è possibile distinguere fra la potestà negativa di annullamento e quella positiva di sostituzione di un nuovo provvedimento a quello annullato, e limitare solo alla prima l'intervento del Capo del Governo. Data l'assenza di una superiorità gerarchica, viene meno la possibilità di qualsiasi sostituzione di competenza, anche se limitata al solo annullamento.

(32) Nel senso di negare il ricorso si esprime anche il La Torre (l. e pag. cit.). Questa opinione, se è esatta in sé, non è però in armonia con quanto il medesimo autore aveva poco innanzi sostenuto circa il carattere gerarchico della subordinazione del ministro e l'esistenza di un potere di annullamento e di riforma da parte del Capo del Governo. Il potere di annullamento e di riforma dell'atto dell'inferiore esclude il carattere definitivo del provvedimento di questi: eppure proprio da questa definitività il La Torre muove per escludere la possibilità del ricorso. D'altra parte, l'interesse semplice è — secondo almeno l'opinione più autorevole — sufficiente per la produzione del ricorso gerarchico, ed esso può rinvenirsi anche in atti di carattere politico, ai quali il L.T. vorrebbe limitare la possibilità di revoca *ex officio* del Primo Ministro. È inoltre da osservare come l'attribuzione diretta per legge di una competenza a favore dell'inferiore, dovrebbe escludere nel superiore piuttosto il potere di provvedere *ex officio* che quello di decidere su ricorso gerarchico. Cfr. CAMMEO, *Commentario*, cit., pag. 574.

ministri possa farsi valere un potere disciplinare, analogo a quello che sussiste a tutela dell'adempimento delle obbligazioni formanti il contenuto del rapporto gerarchico ⁽³³⁾. L'esigenza dell'unità dell'azione nel seno dell'organismo ministeriale non si realizza tanto attraverso un esterno comportamento dei suoi membri (qual'è quello che potrebbe essere garantito dall'esercizio nei loro riguardi di un potere disciplinare) quanto da un'intima adesione ad una determinata politica e da una spontanea collaborazione ad essa. Inoltre il dovere dell'obbedienza alle determinazioni del Capo, che nasce dalla adesione dei ministri alla politica di lui, è condizionato non solo all'esame della legittimità delle singole disposizioni da lui impartite (ciò che avviene anche per quegli organi sottoposti a subordinazione gerarchica, la cui attività non sia limitata alla pura esecuzione degli ordini superiori) ma all'esame del merito, dell'opportunità politica delle disposizioni stesse, senza che tuttavia essi possano determinare un mutamento di queste, ma, come si è già notato, al solo effetto di sottrarsi, con la rinuncia alla carica, alla responsabilità che dall'esecuzione delle medesime potrebbe derivare a loro carico.

28. Concludendo, deve affermarsi che il Primo Ministro non è tutto il Governo, ma solo parte, sia pure preminente, di esso: i ministri non sono semplicemente suoi aiutanti o rappresentanti, ma posseggono una loro, sia pur limitata, autonomia, che li differenzia sostanzialmente dai ministri della Confederazione nord-americana, o da quelli dell'ordinamento imperiale germanico ⁽³⁴⁾. Essi continuano

⁽³³⁾ In questo il potere disciplinare appare fondato sulla particolare soggezione sorgente dalla relazione di servizio. Cfr. ROMANO, *I poteri disciplinari nelle P.A.*, in *Giur. Ital.*, 1908, IV, col. 238. Per un accenno alle diverse opinioni, cfr. TOMMASONE, *Il potere disciplinare*, in *Riv. di Dir. Pubbl.*, 1915, I, pag. 221 segg. Per la veduta, secondo la quale la responsabilità politica e quella disciplinare potrebbero considerarsi come sotto specie di un'unica categoria più generale, v. un accenno in ZANOBINI, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1915, II, pag. 342, n. 1.

⁽³⁴⁾ Di fatto, anche sotto la costituzione imperiale, il Cancelliere limitava la sua opera alla decisione dei punti fondamentali o dei casi di rilevanza politica, lasciando per il resto mano libera ai segretari di Stato. Ma questo era il risultato di un'autolimitazione da parte del Cancelliere, non una conseguenza giuridicamente necessaria dalla legge 17 marzo 1878 sulla supplenza del Cancelliere, onde l'ordinamento ministeriale che risultò

a rivestire il carattere di organi costituzionali, ove a tale termine non si dia il senso restrittivo, secondo il quale esso dovrebbe servire a designare solo gli organi i quali non hanno superiori e possono determinare liberamente il contenuto delle loro determinazioni ⁽³⁵⁾, ma un senso più largo, comprensivo anche di quegli organi, istituiti dalla legge fondamentale dello Stato, e collegati in modo così necessario e immediato con l'organizzazione di questo, che la loro scomparsa o la modificazione delle loro funzioni determinerebbe un mutamento del tipo dell'ordinamento costituzionale.

Il principio della solidarietà politica rimane pertanto ancora alla base della costituzione del Gabinetto: solo che tale solidarietà non è il risultato di un accordo fra ministri e Capo del governo, ma della libera adesione dei ministri stessi al programma politico, formulato in modo autonomo da quest'ultimo.

29. Il sistema di organizzazione ministeriale, quale si è ora tracciato, viene a subire un'attenuazione per effetto della disposizione dell'art. 4, capov. della legge n. 2263, secondo il quale può, con regio decreto, essere affidato, in modo stabile, al Capo del governo la direzione di uno o più ministeri, senza limite di numero. Tale norma accentua la preminenza del Capo del governo, e potrebbe offrire il mezzo per l'instaurarsi di una prassi, capace di condurre ad una trasformazione del sistema attuale in uno simile a quello a cancellierato. Tuttavia l'uso corretto della norma — in armonia con le altre disposizioni della legge n. 2263, che considera come organi essenziali del Governo i ministri e il Consiglio — dovrebbe essere limitato a consentire al Primo Ministro la direzione stabile di un solo dicastero, mentre l'incarico a questi di sostituirsi a più ministri dovrebbe rivestire carattere eccezionale e transitorio. Così interpretata, la disposizione non farebbe che consacrare una consuetudine, già anteriormente vigente nel nostro diritto costituzionale: l'unica differenza, rispetto a questa sarebbe che, laddove prima la nomina del presidente del Consiglio dei ministri a dirigente

da questa legge rimase inassimilabile a quello inglese. (Il LABAND, *op. cit.*, vol II, pag. 36, pare affermi il contrario).

⁽³⁵⁾ Cfr.: ROMANO, *Concetto e natura degli organi costituzionali*, Palermo 1898, pag. 24 estratto; RANELLETTI, *Principii di diritto ammin.*, Napoli 1912, I, pag. 195.

di più dicasteri avveniva con la forma dell'*interim* ⁽³⁶⁾, ora invece essa avviene mediante il conferimento della titolarità della carica.

Il Capo del governo, in quanto investito di uno o più dicasteri, possiede gli stessi poteri propri dei ministri: una sola differenza vi è e riguarda la misura del conferimento di tali poteri al sottosegretario di Stato. Com'è noto, i sottosegretari di Stato non hanno attribuzioni proprie, ma esercitano quelle che vengono loro affidate dal ministro ⁽³⁷⁾ con delegazione temporanea o stabile. In questo secondo caso la delegazione dev'essere disposta con regolamento da approvarsi con decreto reale, udito il Consiglio dei ministri (art. 2 e 3 del R.D. 1° marzo 1886, n. 3247). Ora, con l'art. 4 in esame si è consentito al Capo del governo di procedere a tale stabile delegazione con proprio decreto. Tale e non altro deve ritenersi il significato di detto articolo, il quale non può aver tolto il limite generale, che vige in materia, e che riguarda il divieto di conferire al sottosegretario le funzioni costituzionali proprie del ministro, come per es. la controfirma degli atti regi.

La direzione di più ministeri è consentita esclusivamente pel Primo Ministro, considerata com'è, quale potere strettamente collegato con la funzione costituzionale di Capo del governo: non è possibile quindi che essa venga affidata ad uno dei ministri. Per questi è però possibile il conferimento di un incarico *ad interim*, secondo la consuetudine che si era instaurata nel nostro diritto, e che non sembra sia stata abrogata dall'art. 4.

§ 4. LA POSIZIONE DEL CAPO DEL GOVERNO DI FRONTE AL GRAN CONSIGLIO

30. Per completare l'esame della posizione costituzionale del Capo del governo occorre esaminarne i poteri e le attribuzioni nei confronti del Gran Consiglio del Fascismo. A quest'organo si è già

⁽³⁶⁾ Sull'*interim* e sulle obiezioni che l'uso di esso ebbe a suscitare, vedi MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 698. Un divieto espresso all'assunzione di più ministri da parte del Presidente del Consiglio era contenuto nel progetto Depretis del 1887 per l'istituzione del dicastero della presidenza.

⁽³⁷⁾ Art. 2 R.D.L. n. 1100 del 1924.

accennato precedentemente, allorché si è ricordato il suo concorso, necessario nel procedimento per la nomina del Primo Ministro, e fin da allora si è fatto presente il carattere puramente subordinato e consultivo della sua attività. Ma ora è necessario considerare la figura giuridica complessiva dell'organo stesso, poiché, in relazione ad essa, risulterà ulteriormente chiarita la posizione del Capo del governo.

Stando all'art. 1 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693, che assegna al Gran Consiglio la funzione di suprema coordinazione e integrazione di tutte le attività del Regime (cioè, in sostanza, delle attività dello Stato, per l'effettuata identificazione delle une con le altre, identificazione della quale la legge ora citata rappresenta una delle tappe conclusive) e più ancora alla relazione alla legge stessa, presentata dal Governo al Senato ⁽³⁸⁾, nella quale il Gran Consiglio viene raffigurato come una sintesi collegiale delle varie organizzazioni dello Stato, da porre accanto alla sintesi personale dello Stato, concretantesi nella persona del Re, si dovrebbe ritenere esatta l'opinione ⁽³⁹⁾ che attribuisce a quest'organo la qualifica di supremo, e quindi falso il presupposto stesso da cui si è mossi nell'impennare la presente trattazione nella figura del Capo del Governo, considerato, esso, come l'istituzione centrale del sistema. Senonché un accurato esame della legge mostra l'infondatezza di quell'opinione. Perché un organo possa considerarsi supremo, sembra necessario che, a prescindere da ogni altro più specifico contrassegno, esso possieda per lo meno due potestà: anzitutto un grado più o meno esteso d'iniziativa, in secondo luogo il potere di emettere dichiarazioni di volontà atte a determinare di per sé modificazioni dell'ordine giuridico e che abbiano efficacia vincolante rispetto ad altri organi costituzionali.

Ora, a prescindere da ogni indagine sul carattere rivestito dal Gran Consiglio anteriormente all'emissione delle norme che ne hanno regolato la costituzione (leggi dicembre 1928, n. 2683 e 14

⁽³⁸⁾ Cfr. *Atti Parlam. Sen.*, sess. 1924-1928, doc. n. 1638.

⁽³⁹⁾ Cfr. CORSO, *Lo Stato Fascista*, pag. 449 segg.; REDANÒ, *La legge sul Gran Consiglio ecc.*, in *Riv. Ital. di filosofia del diritto*, 1929, p. 297; PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, pag. 220; BORTOLOTTI, *Lo Stato e la dottrina corporativa*, Bologna 1929, pag. 64; COSTAMAGNA, *Elementi*, Firenze 1929, pag. 88. Il FERRACCIU, *La figura costituzionale del Gran Consiglio* (in *Riv. Dir. Pubbl.* 1929, I, pag. 214), più esattamente, distingue fra sostanza politica e struttura giuridica, e solo sotto il primo riguardo lo considera come organo direttivo supremo della politica nazionale.

dicembre 1929, n. 2099) ⁽⁴⁰⁾, sta di fatto che in virtù di tali leggi il detto organo è venuto ad assumere una posizione, che non giustifica l'attribuzione ad esso della qualità di supremo.

31. Già, esaminando il modo della sua costituzione, appare manifesto come il contenere in sé la rappresentanza delle principali istituzioni dello Stato e della società, « così da riflettere in una sintesi collegiale tutte le attività del regime », non è inerente in modo necessario alla intrinseca natura del Gran Consiglio, ma dipendente dalla volontà discrezionale di altri organi, la quale può svolgersi anche nel senso di eliminare dal Gran Consiglio una parte, più o meno ampia, di quella rappresentanza. Infatti per gli art. 6 e 7 della legge n. 2693 la qualità di membro del Gran Consiglio non si acquista per il fatto dell'esercizio di una determinata funzione rappresentativa, nel senso predetto, ma solo in base ad un atto di nomina, che non ha solo valore formale, bensì presuppone un apprezzamento discrezionale, da parte dell'organo che procede alla nomina, della convenienza di conferire o no quella qualità. La nomina poi può essere in ogni momento revocata, indipendentemente dalla conservazione o no della funzione, che aveva costituito il titolo per l'assunzione nel Gran Consiglio ⁽⁴¹⁾. È da osservare inoltre come la legge n. 2099 del 1929 ha apportato una notevole restrizione alle prime due categorie, quali erano state configurate dalla legge precedente, sicché è venuto ancora più attenuandosi quel carattere rappresentativo delle varie forze sociali e politiche, che è stato attribuito a tale organo.

Il momento della formazione del Gran Consiglio è, così, dominato dall'iniziativa assolutamente libera del Capo del governo, iniziativa che si attua, o indirettamente mediante la proposta al Re, ove si tratti di membri delle prime due categorie, pei quali la nomina deve avvenire con decreto reale, o direttamente con un proprio atto, per i membri scelti dalla terza categoria. Ed è da notare, per intendere l'ampiezza

⁽⁴⁰⁾ Sul Gran Consiglio, come organo di instaurazione di fatto del nuovo regime, vedi MELONI, *La legge nel Gran Consiglio*, in *Foro Ammin.*, 1929, pag. 5 segg. (estratto).

⁽⁴¹⁾ Di fatto, tutti gli appartenenti alle prime due categorie sono entrati a far parte del Gran Consiglio, e deve ritenersi che ciò avverrà in via normale: ma, secondo la legge non è necessario che avvenga.

del potere del Capo del governo in ordine alla composizione del Gran Consiglio, che questi ultimi membri, a differenza di quelli tratti dalle altre categorie, possono essere assunti senza limite di numero.

32. Passando ora dal momento della formazione a quello del funzionamento del Gran Consiglio, si deve rilevare come manchi a tale organo ogni potere di iniziativa in ordine allo svolgimento della sua attività, poiché appartiene al Capo del governo, nella sua qualità di presidente di diritto del detto collegio, di procedere alla convocazione di esso, quando lo reputi opportuno e di fissare l'ordine del giorno dei suoi lavori. Inoltre — ed è ciò che è decisivo per definirne il carattere — il Gran Consiglio non solo non ha competenza di emettere manifestazioni di volontà vincolative di fronte ad altri organi, ma addirittura non può — nella massima parte dei casi — emettere manifestazioni di volontà di alcun genere, appartenendo gli atti che da esso emanano alla categoria delle dichiarazioni di scienza o di rappresentazione, non a quelle di volontà. Infatti l'attività normale e veramente caratteristica del Gran Consiglio è quella di cui all'art. 12 e che consiste nell'esprimere pareri, puramente consultivi, sulle questioni di alta politica e sulle leggi costituzionali ⁽⁴²⁾. Pure consultiva è — come si è già rilevato — l'attività del Gran Consiglio in caso di vacanza delle cariche di Capo del governo o di ministro. Infine è da ritenere che lo stesso carattere abbia la funzione che la legge affida ad esso in ordine alla direzione del Partito fascista. Ciò anzitutto per ragioni di carattere sistematico, desumibili dalla coor-

⁽⁴²⁾ Non solo tali pareri non vincolano, ma normalmente non è di fatto neppure rilevabile la mancanza di essi, quando anche la legge li richieda, e ciò pel carattere di segretezza dell'attività del Gran Consiglio e per la impossibilità di ogni forma di sanzione contro gli atti che ne siano privi. Tale affermazione, che è pacifica per quanto riguarda le questioni di carattere costituzionale, è oggetto di controversia relativamente alle proposte di legge che rivestono tale carattere. L'opinione dominante è nel senso di ammettere la rilevanza da parte del giudice dell'omissione del parere. La tesi contraria sostiene il LIUZZI, *Le leggi costituzionali*, in *Annali dell'Univ. di Camerino*, 1929, pag. 19 dell'estratto, fondandola su ragioni che, se esatte, dovrebbero conservare il loro valore anche in presenza del disposto dell'art. 1 della legge 15 dicembre 1930, n. 1696. Il Ranalletti, che, accettando le critiche del Liuzzi, aveva abbandonato la sua precedente opinione favorevole alla sindacabilità, ha ritenuto di dovere ritornare a questa in base alla disposizione dell'art. 1 citato. Cfr. *Ist.*, 2^a ed., pag. 217, nota 2 e nota aggiunt.

dinazione della legge sul Gran Consiglio con quella sul Primo Ministro. Infatti, come si è accennato e come meglio sarà chiarito appresso, il Partito fascista, in seguito alla sua inserzione nello Stato, è venuto a compenetrarsi con questo, in modo che le sue direttive politiche non solo non possono essere diverse da quelle dello Stato, ma devono rimanere costantemente subordinate a queste. E poiché il fissare gli orientamenti politici dello Stato è attribuzione esclusiva del Capo del governo, ne segue che un potere di decisione suprema deve competere a questi anche in ordine alle direttive del Partito, rimanendo al Gran Consiglio la facoltà di decidere solo su questioni di dettaglio e puramente esecutive delle deliberazioni del Capo del governo ⁽⁴³⁾. Soccorre inoltre in tale interpretazione una considerazione di carattere esegetico desunta dagli art. 6 e 7 della l. n. 2009 del 1929. Questi articoli, i quali, oltre a sostituire l'art. 14 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693, hanno modificato in parte notevole l'art. 11 di questa, sono venuti a sottrarre al Gran Consiglio ogni intervento, anche solo formale, nella determinazione dello Statuto e nella nomina del segretario e dei membri del direttorio del Partito, riservando ad esso la potestà di esprimere parere consultivo solo sul primo punto. Conseguenza da ciò che, attraverso la determinazione dello Statuto, il Governo può limitare al minimo l'intervento del Gran Consiglio relativamente alle direttive da imprimere al Partito.

Le funzioni veramente deliberative che effettivamente competono a detto organo sono quelle per cui esso provvede alla compilazione della lista dei deputati designati, e l'altra relativa alla concessione dell'autorizzazione per la sottoposizione a procedimento penale dei propri membri. Ma, in ordine alla prima, è da osservare come l'attività del Gran Consiglio non ha alcuna efficacia costitutiva dell'organo parlamentare elettivo, ma invece dà luogo a un atto puramente preparatorio, che non vincola in nessun modo il voto degli elettori, dal quale esclusivamente i deputati ripetono il titolo della loro nomina ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴³⁾ Il MELONI (s. cit., pag. 10 estr.) sostiene che la competenza del Gran Consiglio a deliberare sulle direttive politiche del Partito si presenta di un'ampiezza tale da potere far luogo a qualsiasi iniziativa. L'A. a pag. 17 attenua questa opinione, senza che peraltro riesca chiaro il rapporto fra le due forme di direttive.

⁽⁴⁴⁾ È quindi inesatto il ritenere che la inclusione dei candidati nella lista prevista dal Gran Consiglio dia luogo ad una nomina sottoposta a condizione sospensiva, così

Quanto alla seconda attribuzione, deve riconoscersi che la prerogativa, disposta a favore dei titolari dell'organo dall'articolo 8, depone pel carattere autonomo proprio di questo, poiché solo a salvaguardia di tale autonomia essa può intendersi concessa. Ma questo carattere, di per sé solo, non può essere certo sufficiente a conferire all'organo stesso un attributo di supremazia, che deve essere desunto anzitutto dalla natura delle funzioni esercitate (45).

33. Dall'analisi fatta risulta confermato che la funzione di governo, secondo il vigente ordinamento, ha il suo centro, veramente attivo ed operante in modo autonomo, nel Primo Ministro.

La qualifica di supremo attribuita al Gran Consiglio deve intendersi in un senso puramente politico. Giuridicamente le manifestazioni di volontà di tale organo non costituiscono di norma un elemento formativo della volontà dello Stato, ma rimangono in un momento anteriore e preparatorio a quello di tale formazione. Tuttavia il fatto che tale corpo raccoglie, intorno ai ministri dei dicasteri di carattere più spiccatamente politico, i rappresentanti di alcune delle più importanti istituzioni sorte dal nuovo ordinamento costituzionale ed è, quale assemblea di capi, particolarmente atta ad esprimere gli orientamenti generali del Regime, spiega la rilevanza che la sua attività ausiliarica e preparatoria esercita sugli organi deliberanti. Ed è appunto la considerazione di tale rilevanza che giustifica l'intensità delle forme di intervento del Capo del governo,

come è stato sostenuto nella relazione del Guardasigilli sul disegno di legge relativo alla riforma della rappresentanza politica.

(45) In realtà, vi sono elementi nell'ordinamento del Gran Consiglio, che possono spiegarsi compiutamente solo pensando alla posizione di esso nel periodo anteriore al suo riconoscimento giuridico. Uno di tali elementi è la immunità dei suoi membri. Un altro è costituito dalla disposizione dell'art. 3 della legge n. 2693, che deferisce in dati casi la presidenza del Gran Consiglio al Segretario del Partito (non però *ipso iure*, pel semplice fatto dell'impedimento del Capo del Governo, come disponeva il progetto originario della legge sul Gran Consiglio, ma solo in seguito ad espressa delegazione da parte dello stesso Capo del governo). A stretto rigore, siccome la carica di presidente del Gran Consiglio è necessariamente legata con quella di Capo del Governo, in caso di impedimento, avrebbe dovuto subentrare in essa il ministro incaricato della supplenza ai sensi dell'art. 8 della legge n. 2263. Non si riesce poi a spiegare quella parte dell'art. 3 citato che considera l'ipotesi di delega, a favore del Segretario del Partito, in caso di vacanza della carica di Primo Ministro.

sia nella costituzione che nel funzionamento dell'organo. Spetta infatti al Capo del governo, come al più elevato interprete dell'interesse generale, di formare il Gran Consiglio in modo che in esso siano rappresentate le esigenze più vitali, i bisogni veramente essenziali della collettività, così che egli possa, da una parte, trarre dalle deliberazioni del Gran Consiglio motivi ed ispirazioni per la sua azione di governo e mantenere questa, in conformità ai principi informatori del Regime, costantemente aderente alle necessità sociali, intese nella loro sintesi e compenetrazione con quelle dello Stato, e, dall'altra parte, agevolare la comprensione di tali necessità presso gli altri organi, ai quali l'attività consultiva del Gran Consiglio si rivolge. Pensando a questa immediatezza di collaborazione fra Capo del governo e Gran Consiglio, non è errato definir questo come il Consiglio privato del Capo del governo ⁽⁴⁶⁾.

Il Gran Consiglio, pur distaccandosi dal Consiglio dei ministri per vari caratteri, che pongono i due corpi in una diversa posizione giuridica, ha tuttavia in comune con esso la più generale funzione di conciliare il principio monocratico dell'organizzazione di governo con quello collegiale. Ne risulta un sistema che, mentre assicura l'unità e la rapidità dell'azione di governo, con l'affidare ad una sola persona il potere di decisione, si giova dei vantaggi della collegialità, chiamando a cooperare con l'organo deliberante — ma in posizione subordinata — due corpi collettivi, destinati a temperare e limitare, in varia guisa e con diversa efficacia, il potere del primo.

⁽⁴⁶⁾ Così CHIMIENTI, *Lezioni di nuovo diritto costituz.*, 1928-29, vol. II, pag. 325. Vedi anche le analogie poste con altre istituzioni dal LIUZZI, in *Foro Ammin.*, 1930, IV, col. 57. Con più esattezza si potrebbe paragonare al Consiglio di Stato delle costituzioni napoleoniche, specie di quella del Secondo Impero. (Art. 46 cost., 14 gennaio 1852). Ma l'inadeguatezza dell'assimilazione risulta evidente solo che si pensi alla nuova struttura impressa alla società italiana, che è presupposta dalla composizione del Gran Consiglio, e da cui questo trae l'elemento più notevole di originalità.

CAPITOLO IV
LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO
IN PARTICOLARE

§ 1. L'ESERCIZIO DELLE PREROGATIVE CONFERITE
AL RE DALLO STATUTO FONDAMENTALE

34. Quanto si è finora affermato in via generale circa la nuova posizione assunta dal Capo del governo e il carattere delle sue attribuzioni deve essere ora mostrato in particolare mediante l'esame dei singoli momenti e delle varie direzioni della sua attività.

Anzitutto è da ricordare come la ripartizione di competenza, che si è attuata fra il Re e il Capo del governo, ha trasferito in pratica in quest'ultimo l'esercizio effettivo delle prerogative conferite dallo Statuto al Re per la coordinazione degli organi costituzionali, coordinazione che — come si è già ripetutamente notato — non può essere attuata se non in relazione ad un particolare indirizzo politico. Così la nomina dei senatori, lo scioglimento della Camera, la chiusura o proroga delle sessioni, il diritto di grazia e di amnistia costituiscono altrettanti atti affidati per l'esercizio alla discrezionalità del Capo del governo — fino a tanto che la fiducia del Re lo assista — in quanto appaiono mezzi indispensabili all'attuazione di quel programma politico, che è opera sua.

Tali prerogative sono rimaste immutate nella loro obiettiva natura giuridica: solo devono ritenersi scomparse — in relazione alla mutata posizione del potere esecutivo — quelle limitazioni che, per lo meno di fatto, il regime parlamentare aveva apportato nell'esercizio delle prerogative stesse ⁽¹⁾. L'esame di siffatti poteri esula dal compito di questo scritto, che è limitato solo all'illustrazione di

(1) Per tali limitazioni, vedi per es., CROSA, *La Monarchia*, cit., pag. 140.

quelle funzioni di governo, che la recente riforma costituzionale ha raggruppate intorno al Primo Ministro. È stato tuttavia necessario ricordare come, a volersi rappresentare la figura di quest'ultimo organo nella sua pienezza, ai poteri di cui ora sarà fatta parola, sono da aggiungere quelli risultanti dall'esercizio della regia prerogativa, quale era stata consacrata nello Statuto fondamentale.

§ 2. FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO RELATIVE ALLA FORMAZIONE
DEGLI ORGANI DI GOVERNO

35. La prima attribuzione del Capo del governo in ordine alla formazione degli organi di governo consiste nella sottoscrizione del decreto reale, con il quale egli stesso è nominato (art. 2 l. n. 2263 del 1925).

L'uso precedentemente invalso era nel senso di conferire tale compito al presidente del Consiglio, od anche ad uno dei ministri dimissionari: uso che però avrebbe dovuto necessariamente cedere, nel caso di rifiuto da parte dei ministri cessanti di apporre la loro sottoscrizione al decreto di nomina dei nuovi (2). L'innovazione apportata dall'art. 2 non risponde tanto all'intento di ovviare ad una tale eventualità — poiché, in tal caso, si sarebbe logicamente dovuto limitare la disposizione solo all'ipotesi in cui l'eventualità stessa si fosse prodotta, in analogia a quanto ha fatto la vigente costituzione greca (art. 72) — quanto ad un'esigenza di ordine razionale, qual'è quella di addossare la responsabilità del mutamento ministeriale a chi, accettando l'incarico, implicitamente approva il criterio che ha presieduto al mutamento stesso.

Il sistema adottato dà però luogo ad un'irregolarità formale, poiché in realtà il primo ministro, nel momento in cui procede alla sottoscrizione del proprio decreto di nomina, non ha veste giuridica per sottoscrivere, e l'acquista solo dopo che l'atto è perfezionato e cioè la sottoscrizione apposta (3).

(2) Vedi in RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, cit., vol. III, pag. 65, un precedente in tal senso verificatosi in Olanda nel 1863.

(3) Sulla questione v. CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario* in *Annali della facoltà di giurisprudenza di Perugia*, Roma 1918, pag. 268 e bibliografia citata alla nota 2. Secondo

36. Altra attribuzione del Capo del governo è quella della iniziativa della nomina dei suoi immediati cooperatori: i ministri.

Si deve ritenere — in conseguenza di quanto già si è affermato — che la proposta del Capo del governo sia vincolante pel Sovrano. La libertà di scelta degli esecutori diretti della politica del Primo Ministro è condizione essenziale pel proficuo svolgimento di questa, e si è affermata, anche in assenza di norma espressa, in quei paesi, come l'Inghilterra, dove il Primo Ministro funziona da organo unificatore dell'azione governativa. Viceversa, il formale riconoscimento della proposta di scelta a favore del Capo del Gabinetto può di fatto rimanere sterile se mancano le condizioni necessarie per ottenere una composizione omogenea del gabinetto stesso, come avviene in Germania, nonostante il disposto dell'art. 53 della Costituzione.

In Italia l'indipendenza del governo dal Parlamento garantisce la possibilità di un'effettiva esplicazione pratica della facoltà del 3° comma dell'art. 2, sicché ne riesce assicurata la più salda unità di azione del Gabinetto, come pure facilitato l'adito in esso di eminenti capacità tecniche — reso tanto necessario dal progressivo specializzarsi dell'azione statale — e prima impossibile, senza il possesso di una base politica parlamentare nei portatori di capacità siffatte.

37. Lo spostamento del potere direttivo del Consiglio dei ministri nel Capo del governo spiega come sia stato trasferito a quest'ultimo il deliberare sulla nomina dei sottosegretari di Stato, per l'innanzi spettante al Consiglio pel n. 3 dell'art. 2 del R.D. 14 dicembre 1901, n. 466. L'intervento diretto del Capo del governo si spiega pensando al carattere politico che i sottosegretari continuano a rivestire, sia pure in misura attenuata rispetto a quello che avevano nel regime parlamentare. È venuta infatti meno, col cessare di questo, la principale giustificazione, per l'Italia, della istituzione della carica di sottosegretario e cioè l'esigenza di ampliamento della base parlamentare del ministero (essendo sempre mancata la ragione

l'uso inglese, nel caso di congedamento di un ministro da parte del Re, le lettere di congedo sono scritte dal Segretario di Stato nuovo nominato, in luogo del Sovrano. Cfr. TODD, *Il governo parlamentare* (trad. ital.), pag. 796 n. 1.

particolare, che l'aveva resa necessaria in Inghilterra) (4). Forse in relazione appunto a tale diminuita importanza della funzione, il R.D. l. 10 luglio 1924, n. 1100 (art. 2), derogando al disposto dell'art. 2 del R.D. 12 febbraio 1888, n. 5195, che dava al sottosegretario una competenza generale di sostituirsi al ministro in tutti i casi di assenza o di impedimento di questi, ha limitato le attribuzioni del sottosegretario solo al compimento di quegli atti, che vengano ad esso delegati di volta in volta dal ministro: sicché la rappresentanza di questi da parte del sottosegretario non avviene più, *ipso iure*, a titolo di supplenza, ma solo a titolo di delegazione, per espresso conferimento (5).

Inoltre, per l'art. 8 della legge in esame il Capo di governo designa di volta in volta il ministro che lo sostituisce in caso di sua assenza o di impedimento. Là dove vige l'ordinamento collegiale il potere di nomina del sostituto spetta al Consiglio: il sistema monarchico istituito in Italia rende naturale l'attribuzione al Capo del governo della nomina del proprio supplente. Tale nomina avviene all'infuori di qualsiasi intervento anche formale del Re, di fronte al quale il responsabile dell'azione di governo continua a rimanere il Primo Ministro titolare.

La sostituzione consentita dall'art. 8 è quella che avviene per tutto il complesso delle attribuzioni proprie del Capo del governo. La delega per il compimento di singoli atti deve ritenersi normalmente vietata, salvo espressa autorizzazione di legge (come per es. per l'art. 3 della l. 20 marzo 1930 n. 206) e ciò pel carattere strettamente personale che quelle attribuzioni rivestono. Dal che si desume anche come la delega da parte del Capo del governo, di cui all'art. 8, non possa avvenire se non in via eccezionale e temporanea, limitatamente alla durata dell'impedimento.

(4) Cfr. MICELI, *La posizione costituzionale dei sottosegretari*, in *Arch. Dir. pubbl.* 1902, 431 ss.

(5) Si deve tuttavia ritenere che questo mutamento del titolo della rappresentanza del ministro da parte del sottosegretario non importi nei rapporti esterni, alcuna modifica nel carattere di definitività da attribuire agli atti emessi dal sottosegretario stesso. Su tale definitività cfr. CAMMEO, *Commentario delle leggi nella giustizia ammin.*, cit. pag. 539. V. anche decisione IV sez. Cons. Stato, 17 maggio 1930, in *Riv. Dir. pubbl.* 1930, II, pag. 309.

38. Infine, nei riguardi della formazione del Gran Consiglio del Fascismo assai efficaci sono, come s'è ricordato, i poteri del Capo del governo. Oltre al diritto di proporre la nomina e la revoca dei membri delle prime due categorie, di numero limitato, egli possiede quello di chiamare a far parte del Gran Consiglio quelle persone che, a suo giudizio, abbiano bene meritato della Nazione o della causa della Rivoluzione fascista, e ciò senza limite di numero. Con la concessione di quest'ultima facoltà la legge ha voluto consentire al Capo del governo la possibilità di modificare in ogni momento la fisionomia politica del Gran Consiglio, e di esercitare quindi nei riguardi di quest'organo un potere, che si potrebbe rassomigliare a quello riservato al Re per la composizione del Senato, con questo in più che qui, a differenza di quanto avviene pel Senato, alla potestà di nomina dei nuovi membri è associata quella, anch'essa illimitata, di revoca dei vecchi.

Il Capo del governo ha ancora facoltà di chiamare a partecipare ai lavori del Gran Consiglio, persone particolarmente competenti nelle questioni sottoposte al suo esame e, si deve ritenere, che esse, nei limiti dell'oggetto per cui sono chiamati, abbiano parità di poteri rispetto ai membri effettivi.

La prevalente influenza accordata al Capo del governo sulla formazione del Gran Consiglio, e la compiuta aderenza che può così ottenersi delle deliberazioni di detto organo alla volontà dello stesso Capo del governo, conferisce, indirettamente, a quest'ultimo, un potere nella designazione del proprio successore, attraverso la compilazione della lista da presentare al Sovrano in caso di vacanza della carica. Nessuna analogia ha però tale forma indiretta di designazione con quelle che si rinvencono nel diritto pubblico dell'antica Roma ⁽⁶⁾, o, modernamente, nelle costituzioni napoleoniche ⁽⁷⁾: e ciò, non solo pel fatto che nel diritto italiano la designazione, formalmente, non è attribuibile alla volontà del Capo del governo, ma anche pel carattere non vincolante che essa ha, a differenza di quanto avveniva nei casi a cui si è fatto cenno. D'altra parte l'influenza del Capo del governo, di cui ora si parla, non può

(6) Cfr. BONFANTE, *Storia del Dir. Romano*, Milano, s. a., pagg. 94; 112, 360.

(7) Art. 46 del Senato consulto dell'anno X. Art. 17 costituzione 14 gennaio 1852. Vedili nella raccolta di DUGUIT et MONNIER citata.

neppure essere assimilata a quella che nei regimi parlamentari suole esercitare sulla costituzione del nuovo ministero il presidente del Consiglio cessante ⁽⁸⁾, poiché, nel primo caso, esso si manifesta non come apprezzamento solo eventuale, e in ogni caso personale, del ministro cessante, ma in modo necessario e attraverso la deliberazione di un organo istituzionalmente incaricato della designazione. In conclusione, nella sostanza di tale intervento del Capo del governo v'è indubbiamente, congegnato in modo del tutto originale, un modo di concorso, sia pure indiretto e subordinato, con la volontà regia nella funzione diretta ad assicurare, nella successione dei ministeri, la continuità dell'azione di governo.

§ 3. IL POTERE NORMATIVO DEL CAPO DEL GOVERNO PER LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

39. È necessario premettere un cenno sul potere normativo del Governo in generale, poiché quello appartenente al Capo del governo costituisce solo una particolare manifestazione del primo.

Non appare praticamente utile indagare quale sia stato, in materia, l'originario sistema dello Statuto ⁽⁹⁾, poiché tale sistema ha subito l'influenza della successiva prassi costituzionale, che lo ha piegato ai principi propri del regime parlamentare. Tali principi — non tanto, come suol dirsi, in omaggio al concetto della separazione dei poteri, quanto per l'esigenza suprema del regime stesso, che è quella di concentrare nel Parlamento in modo immediato la direzione di tutte le forme di attività statale, compresa quella della pubblica amministrazione — agiscono nel senso di riconoscere al Governo un potere normativo proprio, ossia come accessione della sua competenza istituzionale, limitatamente al campo della pura esecuzione, potere che consente l'emissione di quelle sole norme desumibili per via di interpretazione della stessa legge. Secondo i principi stessi, al di là di questa sfera, l'emanazione di norme da parte dell'Esecutivo può av-

⁽⁸⁾ Cfr. SYME, *Repres. gov. in England 1882*, pag. 212.

⁽⁹⁾ Due diverse interpretazioni su questo punto possono vedersi in CAMMEO, *Delle manifestazioni della volontà dello Stato*, in *Tratt. Orlando*, vol. III, pag. 141, e in CROSA, *La Monarchia*, cit., pag. 109.

venire solo in base ad un'attribuzione di competenza fatta dalla legge ⁽¹⁰⁾, in modo esplicito, o anche implicitamente, cioè come conseguenza del conferimento al Governo di un'intera materia, e sotto la condizione generale negativa della inesistenza nella materia stessa di particolari statuizioni legislative. Condizione quest'ultima dalla quale risulta comprovata la inesistenza di una sfera propria, autonoma di attività normativa del Governo, poiché per essa, ogni successiva manifestazione di volontà legislativa in una materia attribuita alla competenza del Governo importa per questo, in conseguenza del principio dell'assoluta efficacia formale della legge, la impossibilità di ulteriormente statuire nella materia stessa ⁽¹¹⁾.

40. Il nuovo ordinamento, oltre che precisare e ampliare il campo strettamente esecutivo, già riconosciuto al potere regolamentare del Governo, ha importato anche un mutamento del titolo dell'attribuzione del potere stesso, in quanto questo è ora ad esso riconosciuto in virtù di una legge di carattere costituzionale, non derogabile pertanto dall'ordinario potere legislativo, la quale ha proceduto ad una ripartizione organica, istituzionale dell'attività normativa dello Stato fra il potere legislativo e l'esecutivo.

⁽¹⁰⁾ Il CARRÉ DE MALBERG, (*op. cit.*, vol. I, pag. 490) esprime questo concetto, affermando che la legge è non solo limite, ma anche condizione per l'esercizio del potere regolamentare. Come si sa, la questione del fondamento, e quella conseguente dei limiti di tale potere, sono fra le più controverse. La soluzione è necessariamente legata all'esame dei vari sistemi positivi. In via generale, può dirsi che il tipo di regime parlamentare esclude che il potere regolamentare possa sorgere per la semplice mancanza di disposizioni di legge su una materia, esigendosi all'uopo in ogni caso di una formale attribuzione di competenza. Caratteristiche al riguardo sono le considerazioni dello Spaventa nel suo discorso alla Camera nella seduta del 4 giugno 1878, a proposito dei regolamenti di organizzazione. Lo S., pur ammettendo che il potere esecutivo « come ogni potenza morale, viva e reale, deve avere in sé la possibilità di adempiere al suo scopo e quindi la facoltà di crearsi gli organi, nelle cui funzioni quello scopo si realizza », giunge poi a negare al potere esecutivo stesso il diritto di esercitare quella facoltà organica, originaria, a causa della trasformazione operatasi nelle attribuzioni dei Poteri con l'instaurazione del sistema costituzionale e con il conseguente trasferimento al Parlamento di quell'attività. (In *La politica della Destra*, Bari 1912, pagg. 269 e 296).

⁽¹¹⁾ Giustamente osserva VACCHELLI, *Sulla potestà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, in *Riv. Dir. pubbl.* 1927, I, pag. 57, che, in tale sistema, parlare di « invadenza » del Legislativo sull'Esecutivo in materia regolamentare è giuridicamente un errore, data l'assenza di limiti all'attività di prima.

Più precisamente, la sfera di attività normativa, attribuita al Governo da tale legge (31 gennaio 1926 n. 100) dev'essere suddivisa in due parti, diverse fra loro. Rientrano nella prima i regolamenti esecutivi, intesi in senso largo, comprensivo cioè anche di quelli cosiddetti indipendenti, i quali, secondo la più esatta dottrina, differiscono dai primi non per la sostanza, ma solo per il minor grado di precisazione, proprio delle norme di legge alle quali si ricollegano (12).

Questa parte del potere normativo del Governo (anche se debba ritenersi comprensiva delle norme *praeter legem* necessarie all'esecuzione) rimane di fronte alla legge ordinaria nella stessa posizione in cui era prima della riforma: condizionata, cioè, negativamente dalla legge medesima, garantita rispetto a questa da un limite mobile, e costretta ad indietreggiare ogni volta che una data materia, già rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, venga regolata per legge. Qui la sfera di autonomia, entro la quale può svolgersi l'attività normativa continua ad essere, sostanzialmente, quella propria dell'amministrazione, intesa come mera esecuzione.

41. Invece, in una posizione assolutamente differente rispetto a questa prima categoria di regolamenti, sono quelli di cui al n. 3 dell'art. 1, cioè i regolamenti di organizzazione. Per questi la competenza del Governo è delimitata di fronte alla legge ordinaria in base ad una precisa determinazione della materia che in essa rientra, ed essendo stata consentita in virtù di una disposizione che riveste carattere costituzionale, deve ritenersi posta in una condizione di parallelismo di fronte alla competenza dell'ordinario potere legislativo e da questo inderogabile, sia in via generale, che per singoli casi (13).

(12) Cfr.: ROMANO, *Corso di diritto cost.*, pag. 273; VACCHELLI, s. c. 1. c., pag. 55; ZANOBINI, *Sul fondam. ecc.*, in *Archivio Giur.* 1922, pag. 25 e ss.

Dai regolamenti indipendenti, così intesi, sono da distinguere quelli emessi dal Re nell'esercizio della sua prerogativa, e ai quali non può estendersi la qualifica di esecutivo. Cfr.: ROMANO, *opag. cit.*, pag. 274; RANELLETTI, *Il potere norm. ecc.*, in *Riv. Dir. pubbl.* 1926, I, pag. 269.

(13) Trasportando la nota formula, che il Mayer adoperava per la legge, al regolamento, si può dire che il n. 3 dell'art. 1 della l. n. 100, ha creato per la materia dell'organizzazione una riserva del decreto. Così D'ALESSIO, *Aspetti attuali del diritto*

La potestà dell'organizzazione non si può ritenere compresa nella funzione propria dell'amministrazione ⁽¹⁴⁾. Specialmente nell'attività normativa rivolta alla costituzione e all'ordinamento di quelle grandi ripartizioni di servizi pubblici, che sono i ministeri, si esprime e realizza in modo immediato un pensiero di direzione politica dello Stato, che fa rientrare quelle funzioni nell'attività propria dell'organo cui compete questa direzione, ossia del Governo, nel senso in cui questa parola è stata qui assunta ⁽¹⁵⁾.

Sembra potersi dedurre dalle precedenti considerazioni anzitutto l'insindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria dei regolamenti emessi ai sensi del n. 3 dell'art. 1, salvo che per quanto riguarda l'osservanza dei requisiti di forma, del limite specifico costituito dalla particolare materia (l'organizzazione), nonché del limite generale del rispetto dei diritti dei cittadini ⁽¹⁶⁾. In secondo luogo, può dedursi l'efficacia di legge formale che ai regolamenti stessi è da attribuire, non solo in confronto delle leggi anteriori, ma anche di quelle che fossero emesse dopo l'attribuzione della materia

pubb., cit. in *Riv. dir. pubbl.* 1928, I, pag. 12. Cfr. anche VACCHELLI, 1. c., pag. 55; CROSA, *La dottrina della deleg. di potestà legisl.*, in *Riv. di diritto pubbl.* 1927, I, pag. 21. L'osservazione fatta nel testo, come si vedrà, non è pacifica.

⁽¹⁴⁾ Deve ritenersi infondata la teoria che, prima della l. n. 100, desumeva dall'art. 6 dello Statuto la potestà dell'Esecutivo di procedere all'organizzazione della P. A.

⁽¹⁵⁾ V. nota (1) a pag. 101. Si può ricordare anche la discussione seguita alla Camera dei Deputati nelle tornate dal 7 al 9 dicembre 1886 su disegno di legge per l'ordinamento dell'amministrazione centrale. Al Crispi, che adduceva a sostegno della sua proposta, favorevole all'attribuzione al ministero della potestà di organizzazione, il concetto di autonomia del potere esecutivo, l'onorevole Luigi Ferrari opponeva che l'organizzazione dei ministeri non è funzione amministrativa, ma creazione del Governo (riproducendo così le note parole del Barrère). L'on. Sonnino poi, oltre ad osservare come l'organizzazione, anche solo interna, dei ministeri implica moltissime questioni di indirizzo politico (o pertanto doveva avvenire con l'intervento del Parlamento, determinatore di quell'indirizzo) notava come il variare il numero dei ministri ha importanza costituzionale, in quanto ogni ministro rappresenta iniziative o responsabilità distinte.

⁽¹⁶⁾ Questa insindacabilità si ammette per i regolamenti di prerogativa regia. Cfr.: ROMANO, *Corso di cost.*, cit., pag. 260; RANELLETTI, *Lez. di Dir. amm.*, Napoli 1921, pag. 59, e in *Riv. Dir. pubbl.* 1926, I, pag. 169. Sembra che le stesse considerazioni che si fanno valere per sostenere tale insindacabilità (attribuzione al Re in modo esclusivo di una speciale competenza) possono essere invocate pel caso del n. 3, che stabilisce anch'essa una specie di prerogativa del Governo, sia pure con i limiti sopra precisati.

alla competenza esclusiva del potere esecutivo (17). Quanto a quest'ultima conseguenza, non è a tacere come nell'art. 1 della l. n. 100 vi siano elementi letterali che inducono a dubitare dell'esattezza di essa (18). Ma in pratica si sono verificati dei casi, nei quali il Governo ha provveduto a disciplinare nella forma della l. n. 100 (art. 1) anche quella parte dell'organizzazione della P. A., che ha formato oggetto di disposizioni legislative (non costituzionali) dopo l'entrata in vigore della l. n. 100: e ciò sembra in piena armonia con la *ratio* della legge stessa.

42. Chiariti così brevemente il carattere e l'estensione dell'attività regolamentare del Governo, è ora da indagare come questa attività si distribuisca nell'interno dell'organismo complesso, da cui il Governo è costituito.

In via ordinaria e normale l'esercizio di tale attività esige il concorso del Consiglio dei Ministri e del Re, quali organi deliberanti e del Consiglio di Stato come organo consultivo. S'intende che per tutto quanto riguarda l'indirizzo generale da imprimere, per mezzo dell'attività regolamentare, agli organi amministrativi, le direttive del Capo del governo sono destinate ad agire con un grado di prevalente efficacia, nel senso e con le forme che si sono esaminate, parlando della posizione di lui nel seno dell'organo di governo.

Vi è però un caso di attività regolamentare nel quale la legge ha ritenuto così decisivo il carattere politico da concentrarne l'esercizio nello stesso Capo del governo, con il solo intervento formale del Re, e con esclusione degli altri organi consultivi e deliberativi di cui all'art. 1 della l. n. 100. Ciò avviene per la costituzione dei ministeri e per la determinazione delle loro attribuzioni, giusto quanto dispone l'art. 4

(17) Anche questa conseguenza è ammessa, ma non senza contrasto per i regolamenti cosiddetti autonomi. Cfr. RANELLETTI, 1. c., pag. 169. Contro: ROMANO, s. 1. cit.

(18) La circolare del capo del Governo già ricordata esclude anzi in modo assoluto una tale conseguenza: e conforme a questa interpretazione è la dottrina dominante. V. per tutti ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1930, pag. 55. In senso favorevole: CROSA, *La dottrina della delegaz.*, cit., pag. 210, e implicitamente: VACCHELLI, s. e 1 cit. Sulla questione v. le esatte considerazioni del D'Amelio a pag. 480 della *Riv. di diritto pubblico* 1931, a commento del parere espresso dal Consiglio di Stato al riguardo. La questione stessa si complica pel carattere costituzionale che è stato attribuito dal legislatore alla l. n. 100: ma non è qui possibile svilupparla.

della l. 24 dicembre 1925, n. 2263. Sebbene tale articolo non contenga l'inciso che si legge nel n. 3 della l. n. 100 « quand'anche si tratti di materie sino ad oggi regolate per legge » si deve tuttavia ritenere che la stessa efficacia legislativa formale sia da assegnare ai decreti emessi ai sensi dell'art. 4⁽¹⁹⁾. Si dovrebbe anzi ammettere — tenendo presenti i chiarimenti dianzi formulati — che tale efficacia sussista anche nei confronti di leggi future, non costituzionali, che siano eventualmente per essere emesse nella materia relativa alla creazione dei ministeri. D'altra parte, valgono anche per la competenza in parola i limiti di cui al capoverso dell'art. 1 l. n. 100⁽²⁰⁾.

Si è sollevato il dubbio se l'art. 4 citato non debba ritenersi, ai sensi dell'art. 5 delle preleggi, tacitamente abrogato dal n. 3 della successiva l. n. 100 e ciò per la considerazione che nell'organizzazione della pubblica amministrazione rientra anche la determinazione del numero e delle attribuzioni dei ministeri. Il rigetto di un dubbio siffatto non può dedursi dalla brevità dell'intervallo di tempo corso fra la pubblicazione della l. 24 dicembre 1925 e di quella 31 gennaio 1926⁽²¹⁾, poiché per l'applicabilità dell'art. 5 disp. prel. è indifferente la durata di tale intervallo. Si deve piuttosto dire che non vi è luogo a invocare l'art. 5, per il fatto che fra le due leggi vi è diversità di materia: ma non nel senso indicato dal Mazzocco⁽²²⁾ che cioè nella prima legge i ministeri sono assunti come organi costituzionali e nella seconda come organi amministrativi. Esattamente il Ragnisco⁽²³⁾ ha osservato che i ministeri, come tali, non hanno attribuzioni costituzionali: le hanno invece i ministri, ma

⁽¹⁹⁾ Esattamente osserva CROSA, (scritto cit., 1, c., pag. 209) come, a stretto rigore, trattandosi di una nuova fissazione di competenze istituzionali, quell'inciso appare superfluo.

⁽²⁰⁾ Così di recente con decreto emesso nelle forme dell'art. 4, l. n. 2263 si è potuto derogare alla l. 14 agosto 1862, n. 800, trasferendo nel Capo di Governo le attribuzioni già esercitate nei confronti della Corte dei Conti dal ministro delle finanze, perché con tale provvedimento non si è innovato alle fondamentali attribuzioni della Corte dei Conti (ciò che sarebbe stato possibile fare solo con la legge), ma si sono solamente trasferiti da un ministro all'altro determinati compiti.

⁽²¹⁾ Cfr. MAZZOCCOLO, *La facoltà normativa del pot. es.*, in *Riv. Dir. pubbl.* 1926, I, pag. 313.

⁽²²⁾ Cfr. MAZZOCCOLO, 1, c., pag. 314.

⁽²³⁾ Cfr. RAGNISCO, *La legge 31 gennaio 1926 e il Consiglio di Stato*, Padova 1930, pag. 39.

esse sono identiche per tutti e non suscettibili pertanto di spostamenti dall'uno all'altro. Entrambe le disposizioni citate si riferiscono quindi ai ministeri come organismi amministrativi, ma ciascuna considera momenti diversi del processo della loro costituzione. Nella formazione di un ministero, o nel trasferimento di un complesso di attribuzioni da un ministero a un altro, v'è da distinguere una fase in cui viene in considerazione il ministero nella sua individualità complessiva in contrapposto a quella degli altri ministeri — fase in cui immediatamente si riflette un particolare modo di intendere i fini dello Stato, o i metodi della sua azione — e una seconda fase, che è quella della concreta realizzazione di tale concezione generale, da attuare, sulla scorta dei principi di tecnica amministrativa, attraverso la ripartizione degli uffici e la distribuzione della relativa competenza. Il primo momento, nel quale si estrinseca in modo immediato un concetto di direzione politica, si svolge colla esclusione degli organi, che nel sistema vigente sono destinati a rimanere estranei a tale direzione. L'intervento di tali organi è però richiesto nel secondo momento, che — è bene notarlo — deve necessariamente succedere al primo, poiché, senza di esso, questo rimarrebbe sterile (tranne il caso di un puro e semplice passaggio di uffici da un dicastero all'altro).

43. Si deve ora chiedere se il caso di conferimento in proprio al Capo del governo della competenza regolamentare, di cui all'art. 4 della l. 2263, costituisca un'eccezione rispetto alla regola che esige per l'emanazione di regolamenti governativi uno speciale procedimento, e precisamente quello di cui all'art. 1 l. n. 100, o possa invece ritenersi come espressione di una regola generale. Se cioè sussista nel nostro diritto una presunzione di competenza a favore del Capo del governo che gli consenta di emanare da solo (con la forma del decreto reale o eventualmente anche senza) quei regolamenti che abbiano carattere politico.

La questione si connette con quella del valore da dare alle circolari del Capo del governo e va trattata insieme.

Che il Capo del governo abbia la facoltà di emanare delle circolari, in senso ampio, comprensivo anche delle cosiddette istruzioni, intese, secondo la comune accezione, come norme interne rivolte a disciplinare, per un determinato gruppo di organi agenti

verso uno scopo comune, l'esercizio del potere discrezionale ad essi lasciato, non solo deve ritenersi concesso, ma anzi necessitato dalla stessa natura della funzione specifica a lui assegnata: quella di ridurre a unità l'opera dei ministri e di incanalare le loro particolari iniziative nell'alveo delle direttive politiche da lui stabilite. Né il dir questo contrasta con quanto si è affermato precedentemente circa l'inesistenza di un rapporto gerarchico fra il Capo del governo e i ministri, poiché la superiorità gerarchica non è essenziale all'organo pubblico autorizzato ad emettere circolari (24): basta che sussista a favore di tale organo un potere di supremazia speciale (25) col correlativo diritto di ingerenza più o meno ampia sulle funzioni dell'organo subordinato, qualunque sia la natura della subordinazione, o amministrativa o politica.

In base al fondamento su cui sorge la facoltà del Capo del governo di emanare delle circolari si possono determinare i limiti della facoltà stessa, nonché designare i destinatari ai quali le circolari stesse possono rivolgersi. Tali destinatari sono i soggetti passivi del potere di supremazia politica propria del Capo del governo, cioè i ministri singoli, e inoltre il Consiglio dei Ministri, come corpo a sé (26). È esclusa la possibilità che le circolari in parola possano rivolgersi direttamente agli organi burocratici dipendenti dai ministri o alle amministrazioni indirette dello Stato, e ciò come ovvia conseguenza della posizione costituzionale del Primo ministro, ch'è organo estraneo alla gerarchia amministrativa (27): ai suoi comandi non sono quindi direttamente tenuti gli organi predetti. Perché

(24) Cfr. SALEMI, *Le circolari amministrative*, Palermo 1913, pag. 42. Contro CAMMEO, *Commentario*, cit., pag. 469 e FORTI, in *Legge 1907*, col. 600.

(25) Sul carattere di tale supremazia e sulla storia della formazione del concetto, sulla distinzione fra essa e il generale potere di impero statale da una parte e il potere di supremazia di diritto privato dall'altra, cfr. ZANOBINI, *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Riv. Dir. pubbl.* 1915, II, pag. 327 o ss.

(26) La composizione collegiale di un organo non è di ostacolo all'esercizio di un potere di supremazia su di esso (cfr. ZANOBINI, *op. cit.*, pag. 350).

(27) Si potrebbe forse accogliere una soluzione contraria, quando le circolari in discorso fossero emesse con la forma del decreto reale. Sulla possibilità che questo possa avvenire v'è contrasto: lo nega il SALEMI, *op. cit.*, pag. 32; l'ammette invece lo ZANOBINI, *op. cit.*, pag. 344. Si è già avanti ricordato come la nuova posizione assunta dal Re induce ad accogliere la soluzione negativa.

dunque le circolari stesse, in quanto esigano per la loro esecuzione l'intervento di tali organi subordinati, possano riuscire praticamente efficaci, occorre che i singoli ministri facciano proprio il contenuto di esse e ne impongano con propri atti l'obbligatorietà agli uffici da loro dipendenti.

Le circolari del Capo del governo possono avere una portata più o meno vasta a seconda del campo più o meno ampio lasciato dalle leggi e dai regolamenti all'attività discrezionale dei ministri e possono avere per iscopo o di dirigere tale attività perché si svolga in modo unitario e conforme a determinate finalità politiche, o a chiarire il significato di determinate disposizioni di legge, per ottenere che l'esecuzione di esse avvenga secondo le finalità dalle quali sono state ispirate. È dovere del Capo del governo di non circoscrivere l'azione dei ministri oltre i limiti necessari all'attuazione di queste supreme finalità, in modo da non annullare in modo indiretto l'autonomia che ad essi compete. Ma naturalmente l'osservanza di questo limite è affidata in pratica allo stesso Capo del governo: al ministro che ritenga lesa la sfera della sua autonomia non rimane che abbandonare il posto. Un rifiuto di obbedienza è solo consentito allorché queste contengano disposizioni in contrasto a norme sia legislative che regolamentari, come pure ai principi generali del diritto e alle norme consuetudinarie, e ciò per la considerazione che i ministri, lungi dall'essere organi di pura esecuzione, sono gli autori immediati e i responsabili diretti dei provvedimenti e, come tali, giudici della legalità del contenuto della norma che si vuole loro imporre ⁽²⁸⁾.

44. Rimane ora da osservare quale efficacia le circolari del Capo del governo hanno nei rapporti esterni agli organi cui si riferiscono. Valgono al riguardo i principi comuni a tutte le altre categorie di atti interni, dai quali esse, per l'aspetto giuridico, sostanzialmente non differiscono. I terzi non possono invocare nel loro interesse le norme contenute nelle circolari, né il giudice può rimanere in nessun modo vincolato ad esse. L'unico effetto che da tali circolari può derivare pei terzi è quello di far valere l'inosser-

⁽²⁸⁾ Cfr.: ROMANO, *Principi di Dir. amministrativo*, Milano 1912, pagg. 83-84; RANELLETTI, *Istituz.*, cit., pag. 421; ZANOBINI, *op. cit.*, pag. 355.

vanza delle medesime innanzi alle giurisdizioni amministrative come vizio di eccesso di potere dell'atto emesso in difformità; non nel senso che tale eccesso debba sempre presumersi pel semplice fatto della violazione della circolare, ma in quello più limitato che la violazione della circolare costituisca un indizio dell'eccesso, da accertare ulteriormente in base al complesso degli elementi di giudizio ⁽²⁹⁾.

È da escludere poi che la violazione della circolare possa farsi valere come violazione di legge: e ciò non solo nell'ipotesi che, dal tenore della circolare e dall'esame delle modalità della sua emanazione, si possa presumere che si sia avuto di mira solo la tutela di un interesse dello Stato e non dei cittadini, ma anche quando si dimostrasse (in base a elementi intrinseci o estrinseci) che intenzione nell'emanarla sia stata quella di proteggere un privato interesse.

Il contrario si è sostenuto ⁽³⁰⁾ a proposito delle circolari ministeriali, nella considerazione che queste non avevano né norme, né forme fisse, stabilite in via prescrittiva e generale. Ma una simile tesi non sembra più ammissibile ora che la l. 31 gennaio 1926 n. 100 è venuta a disciplinare la potestà normativa del Governo: in presenza di essa, l'atto regolamentare del ministro non può ritenersi valido se non quando sia autorizzato caso per caso da apposita legge, con le forme che questa prescrive, o, nel silenzio, con l'intervento dei corpi di cui all'art. 1 della l. n. 100 predetto ⁽³¹⁾. Norme generali emesse dai ministri all'infuori di tali casi, o senza tali forme, devono ritenersi sornite di valore giuridico verso l'esterno.

Questa considerazione di carattere generale vale con maggior ragione pel Capo del governo, il quale, come s'è detto, è normalmente sornito del potere di operare, da solo e in modo diretto, effetti giuridici sull'attività amministrativa. Pertanto gli atti regolamentari emessi dal Capo del governo, senza le forme della l. n. 100,

⁽²⁹⁾ Così esattamente lo ZANOBINI, 1, c., pag. 350 correggendo un'opinione troppo assoluta del CAMMEO (in *Giurispr. It.* 1912, III, 107). Cfr. anche SALEMI, *op. cit.*, pag. 99.

⁽³⁰⁾ Cfr. CAMMEO, 1. cit. e giurisprudenza ivi ricordata. V. anche dello stesso autore: *Valore regolam. di atti e istruzioni ministeriali*, in *Giur. it.* 1900, III, pag. 273. Contro ZANOBINI, *op. cit.*, pag. 347, e SALEMI, *op. cit.*, pag. 95. Cfr. anche RANELLETTI, *Lez.*, cit., pag. 63.

⁽³¹⁾ Quest'ultima affermazione è controversa. Per la tesi esposta sul testo cfr. RAGNISCO, *op. cit.*, pag. 18; LIUZZI, s. e 1. cit.

all'infuori dei casi in cui ciò sia tassativamente consentito, assumono un valore puramente interno, che vincola solamente i ministri, nel senso e coi limiti già indicati, ma non rivestono di fronte agli organi giurisdizionali valore di legge materiale e ciò qualunque sia il fine, anche spiccatamente politico, degli atti stessi.

Questo deve dirsi per es. per la nota circolare del Capo del governo del 22 luglio 1926 per l'applicazione della l. 24 dicembre 1925 n. 2300 sulla dispensa degli impiegati. Nonostante la pubblicazione di essa nella *Gazzetta Ufficiale* e il proposito espresso di tutelare l'interesse del personale, in ottemperanza ad analogo impegno assunto dal Governo innanzi al Parlamento, deve escludersi che le norme ivi contenute possano costituire fonte di diritto pei cittadini o vincolare comunque il giudice, meno che per quella parte, che possa derivarsi in via di interpretazione della legge stessa, o dal complesso del sistema legislativo (come per es. l'obbligo della motivazione) ⁽³²⁾. È indubbio il motivo politico che ha ispirato il provvedimento, e quindi l'influenza prevalente che nell'esecuzione di esso era da esercitare dal Capo del governo: ma tale influenza si sarebbe potuta esplicitare verso l'esterno solo se avesse preso corpo in un atto rivestente le forme prescritte dall'art. 1 della l. n. 100: forme obbligatorie per tutti i regolamenti di esecuzione o indipendenti, qualunque sia il loro particolare contenuto e il motivo, salvo i casi espressamente eccettuati ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Contraria opinione esprime RANELLETTI, cfr. *Istituz.*, cit., pag. 424. Il MELONI, in *La Legge sul Gran Consiglio* a pag. 9 dell'estr. accenna alla possibilità di considerare le circolari del Capo del governo come vera fonte di diritto, ma senza sviluppare il concetto. Le ragioni esposte nel testo inducono a respingere tale tesi; al che porge appoggio anche la stessa circolare del capo del governo per l'applicazione della l. 31 gennaio 1926, n. 100, nella quale è detto che la forma normale per l'esplicazione della potestà regolamentare del Governo è quella prescritta dall'art. 1 della legge stessa.

⁽³³⁾ Che esista una categoria di regolamenti politici può senz'altro ammettersi, salvo a determinare in concreto quali atti siano da includervi. Cfr. ROMANO, *Corso di diritto amm.*, cit., pag. 47 e SOFIA, *Il potere regolam. dello Stato*, Palermo 1930, pag. 156 ss. Ma tale categoria, dal punto di vista pratico, può avere importanza solo allo scopo di stabilire i limiti della sindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria dei regolamenti in essa compresi, non potrebbe fornire un criterio per la determinazione della forma, che, nel silenzio della legge, debba ritenersi per essi necessaria. Infatti la legislazione attuale conosce dei regolamenti politici affidati al solo Capo del governo (stato di assedio); altri conferiti al Re, in concorso col Capo del governo (regolam. di organizzazione statuto del

§ 4. LA FUNZIONE DEL CAPO DEL GOVERNO PER QUANTO RIGUARDA
IL TEMPORANEO SPOSTAMENTO DELLE COMPETENZE ISTITUZIONALI
NEL CASO DI NECESSITÀ

45. Oltre al potere normativo del Governo, di carattere ordinario, v'è da considerare l'attività, anch'essa legislativa nella sostanza, attribuita al Governo in via eccezionale, senza limite di materia e con assoluta efficacia formale, subordinatamente alla condizione della sussistenza di un'urgente necessità o del bisogno di rimuovere un pericolo imminente. Dopoché l'art. 3 della l. 31 dicembre 1926 n. 100 è venuta ad attribuire espressamente al potere esecutivo la facoltà di emettere norme aventi forza di legge nei casi di urgente necessità, è naturalmente venuta meno la ragione della contesa, che si è agitata in Italia, al pari dei paesi dove mancavano al riguardo disposizioni di diritto positivo, sulla legittimità di tale facoltà o, per coloro che una tale legittimità non negavano, sul fondamento di essa.

Sarà tuttavia opportuno accennare sommariamente ad alcuni aspetti della questione, per potere valutare fino a qual punto la soluzione, che di essa ha ora dato il nostro legislatore, si accordi con i principi, sui quali il nuovo ordinamento costituzionale è poggiato.

Che la necessità di provvedere ad eccezionali ed imprevedute esigenze pubbliche, le quali, per il carattere di urgenza con cui si presentano, non potrebbero, o potrebbero solo malamente, venire soddisfatte attraverso gli ordinari procedimenti, abbia in sé una tale efficacia da costringere all'emanazione di norme, in difformità del diritto vigente, è constatazione ovvia di per sé, perché desumibile dalla comune osservazione. La questione nasce quando (nel silenzio di ogni disposizione del diritto positivo) sia da determinare se la necessità operi come pura condizione di fatto, tale cioè da conferire agli atti emessi sotto la sua spinta un'esecutorietà, limitata fino al punto cui giunge la possibilità di attuazione dell'organo che li ha emessi, oppure se dia vita, e in che misura, ad atti di per sé

P. N. F.); altri ancora da emettere dal Re previa deliberazione del Consiglio dei ministri (decreti-legge); dal che si deve dedurre come manchi un criterio generale per potere assegnare alla competenza dell'uno o dell'altro dei vari organi di governo il potere regolamentare politico.

giuridicamente efficaci. In quest'ultimo caso è da indagare anzitutto il particolare fondamento che rende la necessità operativa di effetti giuridici, e in secondo luogo accertare quale sia precisamente l'autorità alla quale possa essere riconosciuto il potere di attuare validamente un mutamento eccezionale e temporaneo dell'ordine normale delle competenze costituzionali.

Le due indagini accennate per ultimo non sono sempre così necessariamente connesse che la soluzione trovata per la prima valga anche per la seconda. Quando per es., col Romano ⁽³⁴⁾ si ammetta che la necessità sia essa stessa fonte immediata di diritto, indipendentemente dalle particolari disposizioni di un singolo ordinamento positivo, non si ottiene senz'altro come conseguenza che la modificazione dell'ordine delle competenze debba attuarsi a favore del potere esecutivo ⁽³⁵⁾. Sembra sia da ritenere che appunto dal non aver tenuto distinte le due questioni derivi la contraddizione, rilevata nella dottrina del Romano ⁽³⁶⁾, fra l'ammissione di un diritto proprio dell'Esecutivo ad emettere ordinanze di urgenza, e la esigenza, pure da essa postulata, di una legge di approvazione di tali ordinanze, senza della quale queste cesserebbero di avere effetto *ex tunc*.

La verità è che, ammessa l'esistenza di un diritto di necessità per lo Stato, non può ritenersi senz'altro che il titolare di tale diritto sia necessariamente il potere esecutivo, ma esso invece deve essere

⁽³⁴⁾ Cfr. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio ecc.*, in *Riv. di diritto pubbl.* 1909, I, pag. 265 e *Corso di diritto cost.*, cit., pag. 266.

⁽³⁵⁾ Il RANELLETTI (*Lez.* 1920-21, cit., pag. 52) crede di poter dedurre dal sistema del nostro diritto positivo un principio generale, secondo il quale, ogni volta vi sia, accanto a un Consiglio, riunentesi intermittenemente, un Comitato permanente, è consentito a questo di sostituirsi al primo per i provvedimenti. È anzitutto dubbio che un tale principio esista e ancora più dubbia la possibilità di estenderlo dal campo dell'amministrazione a quello delle competenze costituzionali.

⁽³⁶⁾ La contraddizione già rilevata, senza preciso riferimento alla teoria del Romano, dal RANELLETTI in *La Polizia*, cit., pag. 1206, è stato oggetto di confutazione per parte del PERASSI nello scritto: *Necessità e stato nella teoria dogmatica della produzione giuridica*, in *Riv. di Dir. pubbl.* 1917, I, pag. 281. Il Romano, invero, aveva già in uno scritto precedente, nell'affacciare la stessa tesi, spiegato l'esigenza della ratifica col carattere straordinario della competenza del Governo nella decretazione di urgenza. (Cfr. *Saggio di una teoria delle leggi di appr.*, cit., pag. 19). Ma, per quanto straordinaria, la competenza non sarebbe meno propria dell'esecutivo. Lo stesso appunto può farsi al CROSA (cfr. *La Monarchia*, cit., pag. 246, nota 1).

rintracciato in quello degli organi che, secondo un singolo ordinamento, è da considerare come supremo. Infatti la necessità, come si è già osservato, è un concetto relativo, onde il criterio che può fare ritenere verificate, in un determinato caso, le circostanze che rendono indispensabile procedere temporaneamente ad una modificazione dell'ordinamento giuridico vigente attraverso un procedimento diverso dal normale, non può essere determinato in modo obbiettivo e astratto. La valutazione di siffatte circostanze è necessariamente in relazione con le particolari esigenze dello Stato, quali risultano dai fini che si intendono in un certo momento di conseguire. Ne deriva che solamente l'organo che ha come proprio compito di porre le finalità dello Stato e di coordinare a queste tutta l'attività statale (e trae appunto da esso il suo carattere di supremo) possiede — come attribuzione sua propria — il potere di dichiarare la sussistenza della necessità e attuare i conseguenti atti di deroga provvisoria al diritto vigente.

L'ordinanza di urgenza, così, pur avendo, quanto alla sua sostanza, carattere legislativo, viene ad accedere alla funzione del governo in senso obbiettivo, poiché rientra nella competenza specifica di questa il ritenere verificate le condizioni che possono dar luogo al momentaneo assorbimento delle attribuzioni di altri organi, e il conferire forza obbligatoria agli atti relativi.

Non è quindi esatto ritenere che il potere esecutivo, perché tale, pel fatto cioè che le sia confidata la cura di raggiungere i fini dello Stato, o sia responsabile del mantenimento dell'ordine pubblico ⁽³⁷⁾, possa emettere ordinanze di urgenza. Tale diritto può essere ad esso riconosciuto — come propria attribuzione — solo in quegli ordinamenti nei quali sia conferita a quel potere la funzione suprema del governo dello Stato ⁽³⁸⁾. In tale caso è da affermare, da un punto di

⁽³⁷⁾ Così ARANGIO RUIZ, *Istituz.*, cit., pag. 579; ROVELLI in *Foro Ital.* 1922, I, col. 568.

⁽³⁸⁾ La teoria esposta dal TOMMASONE (in *Rivista di politica ed economia* 1922, pag. 15) a giustificare la potestà regia di emettere ordinanze di urgenza può ritenersi esatta solo nella monarchia costituzionale: ma con questa correzione, che in tale caso il Re agisce non come capo del potere legislativo, sebbene come capo del governo. Se fosse vero, come afferma il Tommasone, che i rapporti intercedenti fra i vari fattori componenti il Potere legislativo siano *interna corporis*, ne discenderebbe che l'autorità giudiziaria non potrebbe mai rilevare la mancanza dell'intervento di un singolo fattore in un determinato atto legislativo.

vista di logica giuridica, che la sottoposizione delle ordinanze di urgenza al Parlamento non può avere né lo scopo di conferire ad esse validità per il periodo per il quale è durata la necessità, poiché una siffatta validità appartiene alla loro natura, né quello di consentire alle Camere un sindacato sull'opportunità politica dell'atto, sindacato che, se pure non vietato, sarebbe improduttivo di effetti giuridici, ma invece solamente il fine di regolare la cosiddetta materia di riassetto o quello ancora di rendere permanente, attraverso il regolare procedimento legislativo, la misura presa in via provvisoria. Inoltre, data l'ipotesi predetta, non avrebbe senso subordinare il diritto di legiferare d'urgenza alla condizione che si sia in un periodo di chiusura del Parlamento.

Nel regime parlamentare, invece, poiché l'organo supremo è la Camera elettiva, non può riconoscersi al potere esecutivo né un diritto proprio, né necessariamente un potere delegato a emettere ordinanze di urgenza. Può bene immaginarsi un ordinamento in cui la linea elettiva, in possesso del potere di autoconvocazione o in virtù di altri apprestamenti tecnici, sia in condizione di provvedere essa direttamente e da sola, cioè senza il concorso degli altri organi ordinari della funzione legislativa, alle esigenze dello stato di necessità. Può ancora pensarsi alla esistenza di organi, diversi da quelli esecutivi, di immediata emanazione legislativa, come sono le commissioni parlamentari permanenti: dati i principi del regime parlamentare, è logico presumere che a tali commissioni (specie se rimangono in funzione durante gli intervalli delle sessioni o delle legislature e siano espressamente destinate a curare la difesa dei « diritti del Parlamento ») competa il diritto di sostituirsi provvisoriamente agli organi legislativi ordinari ⁽³⁹⁾. Solo nel difetto di tali o altri mezzi atti a provvedere ai casi di necessità, si può ritenere che tale compito sia da esercitare dal potere esecutivo, ma a puro titolo di delegazione provvisoria e di anticipazione dell'opera della Camera elettiva: e, si dovrebbe inoltre ritenere, solo nel caso in cui questa sia chiusa.

⁽³⁹⁾ Ciò è espressamente statuito dalla vigente costituzione cecoslovacca § 54. La costituzione prussiana (art. 55) consente al Governo di emettere misure di urgenza, solo dietro accordo con la commissione parlamentare. Queste statuizioni rispondono alla logica del sistema parlamentare.

La provvisoria validità che, nella mancanza di una norma espressa, può conferirsi a tali atti dell'Esecutivo non può che essere fondata sul carattere di derivazione dal Parlamento dell'Esecutivo stesso, e quindi sulla presunzione di armonia sussistente fra i due organi (40). In tale ipotesi, il controllo da parte del Parlamento è atto necessario poiché solo il giudizio di questi sulla effettiva sussistenza dell'urgenza può conferire alla decretazione del Governo, fornita di efficacia provvisoria e sottoposta a condizione risolutiva, la sua piena e definitiva validità. Non è necessario che tale controllo si compia con legge (a meno che non si voglia rendere permanente il provvedimento) bastando all'uopo il voto di fiducia, e, si potrebbe perfino sostenere, quello della sola Camera elettiva (41). Poiché infatti non si tratta di trasformare in ordinario provvedimento legislativo la misura d'urgenza, (che, appunto perché tale, non è necessario rivesta la forma ordinariamente richiesta per l'emissione delle norme giuridiche) ma solo procedere alla valutazione dell'opportunità politica dell'atto provvisoriamente emanato, — necessaria e sufficiente a rendere questo legittimo, — può bastare l'intervento di quello fra gli organi del Parlamento, il cui apprezzamento sull'attività del potere esecutivo ha carattere veramente decisivo e solo produttivo di conseguenze giuridiche.

(40) Così VACCHELLI, *La difesa giurisdizionale dei diritti dei cittadini ecc.*, in *Trattato Orlando*, Vol. III, pag. 235; MORTARA, *Commentario delle Leggi di proc. civ.*, Milano, s. a. V, 1, pag. 119. Una delle critiche che il ROVELLI (s. cit., col. 570) muove alla teoria del Mortara è che la presunzione di consenso nel governo parlamentare può sussistere solo fra il Gabinetto e la Camera dei deputati, non con il Senato. Ma si può rispondere che, appunto, nel governo parlamentare, il consenso del Senato non è politicamente efficiente.

(41) Vedi nota precedente. Sostiene che basti il voto di fiducia, ma limitatamente allo stato d'assedio il ROSSI, *Lo stato d'assedio ecc.*, in *Archivio di diritto pubblico* 1894, pag. 81 e ss. Invece per il RANELLETTI, *La polizia*, cit., pag. 1208 occorre una legge. Ma, ammesso, come fa il Ranalletti, la legalità dell'atto di governo e lo scopo esclusivo di controllo dell'approvazione parlamentare, non si comprende perché sia necessaria la forma di legge; il controllo da parte del Parlamento si suole esercitare appunto attraverso l'emissione del voto di fiducia. Questa considerazione vale qualunque sia il carattere intrinseco che si voglia attribuire all'attività esercitata dall'Esecutivo: governativo, come sostiene il Rossi, o legislativo, come fa il Ranalletti. Del resto lo stesso Ranalletti ammette che la legge di approvazione sarebbe una legge puramente formale. Il R. ha però in seguito mutato opinione, ritenendo non bastevole una legge di approvazione. V. lezioni citate pag. 57.

46. Accennato così alla connessione che necessariamente v'è fra la disciplina della decretazione di urgenza e il tipo di ordinamento costituzionale, è da esaminare quanto le norme dell'art. 3 n. 2 della l. n. 100 si accordino con il nuovo sistema dei rapporti instaurati fra i poteri supremi in Italia. Il confronto fra dette norme e quelle contenute nel progetto di iniziativa parlamentare sulla conversione in legge dei decreti legge, presentato al Senato nel 1922 (42), che, come è noto, costituisce l'immediato precedente delle prime, mostra come la disciplina di tale materia sia stata piegata alle esigenze del Regime, che si era nel frattempo istituito. Ciò è da dire non tanto per il prolungamento del periodo utile per procedere alla conversione del decreto legge, quanto per la soppressione del giudizio preliminare sulla urgenza da parte della competente commissione parlamentare e poi della Camera, che, se era stato giustamente ritenuto, al momento della presentazione del progetto, necessaria affermazione della sovranità del Parlamento nella valutazione delle esigenze politiche da cui sorgeva l'urgenza, troppo avrebbe contrastato con la forma non parlamentare in seguito introdotta.

Tuttavia la legge citata fa menzione di un controllo politico da parte del Parlamento sulla necessità e sull'urgenza, che, se non più in via preventiva, dovrà esercitarsi in sede di conversione del decreto, e dispone inoltre che tale conversione debba aver luogo in ogni caso (e quindi anche quando il provvedimento d'urgenza abbia esaurito la sua efficacia col cessare della necessità).

È sembrato che queste ultime disposizioni contenessero piuttosto l'espressione di uno stato di transizione fra il vecchio ed il nuovo ordine di cose, anziché una netta e risoluta affermazione del sistema che, affermando la supremazia del potere esecutivo, avrebbe dovuto riconoscere come diritto proprio di questo il prendere i provvedimenti necessari in via d'urgenza (43). Il rilievo ha però importanza più da un punto di vista formale che sostanziale. Infatti la conversione in legge, disposta dall'art. 3 per tutti i decreti legge, acquista

(42) Vedi *Atti parlam. Sen.*, Sess. 1921-22, doc. n. 345. Per le variazioni subite dal progetto cfr. gli *Atti parlam. Sen.*, tornata 14-15 giugno 1923.

(43) Così il VACCHELLI, *Sulla facoltà del potere esecutivo* ecc., pag. 63. Vedi anche le considerazioni sul proposito del PANUNZIO, *Logica costituzionale*, in *Il Popolo d'Italia* del 28 agosto 1929.

un'effettiva importanza solo per quelli fra di loro che siano destinati ad agire al di là della circostanza eccezionale che li ha occasionati, ed è conforme ai principi che in tal caso subentri, a quello speciale, il procedimento ordinario di formazione della legge. Quanto alle provvidenze, delle quali, col cessare dell'urgenza, sia già esaurita la pratica applicazione, la conversione acquista un valore formale, in presenza della disposizione dello stesso art. 3, secondo la quale la cessazione del vigore del decreto non approvato decorre dal giorno della mancata ratifica, lasciando intatti tutti gli effetti già verificatisi, disposizione che deve presumersi disposta dalla legge in considerazione appunto dell'esistenza di un diritto proprio del Governo a provvedere per una situazione anormale. In questi casi non vi è quindi luogo a conversione, ma solo, se mai, a ratifica ⁽⁴⁴⁾, ossia, in sostanza, a giudizio sull'opportunità dell'atto. È vero che l'art. 3 cit. attribuisce al Parlamento il controllo sulla necessità e l'urgenza: ma la dizione adoperata fa pensare che ciò sia stato disposto più che altro per escludere l'esame di qualsiasi altro organo su tale punto, e in ispecie quello dell'autorità giudiziaria, allo scopo di impedire il risorgere dell'annosa controversia agitata su tal punto. In sostanza, poiché il Governo non è responsabile di fronte al Parlamento, il giudizio da questo espresso sull'opportunità politica della sua condotta non è produttivo di conseguenze giuridiche: l'apprezzamento del Parlamento quindi può essere utile solo per offrire elementi al Sovrano per la valutazione della situazione politica del Paese, ma non è un vero giudizio, in senso giuridico, in quanto non dà luogo a decisioni che vincolino altri organi, o che influiscano sugli effetti prodotti dall'atto.

Si può dunque concludere come — nonostante la imprecisione di dizione — la l. n. 100, lungi dal riprodurre la forma di regolamentazione dei decreti legge propria del regime parlamentare, l'ha opportunamente adattata alle esigenze del nuovo sistema di governo ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁴⁾ Sulla differenza di significato fra i due termini, cfr. VACCHELLI, *La dif. giurid.*, cit., pag. 239.

⁽⁴⁵⁾ Si è considerato nel testo il decreto-legge nella sua funzione normale, ritenuta propria di essa anche dalla circolare del Capo del Governo interpretativa della l. n. 100, limitata cioè ai casi nei quali riuscirebbe impossibile o dannoso ricorrere agli organi

Quanto alla forma richiesta per l'emanazione dei decreti legge, si può osservare che essa è quella prescritta in via normale per gli atti del Governo (decreto reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri). Ma, com'è naturale, la manifestazione di volontà decisiva nella valutazione politica della necessità è quella del Capo del governo, il quale solo possiede gli elementi per procedere all'esame del carattere di necessità di una determinata esigenza, di fronte ai fini della politica generale da lui fissati.

ordinari del potere legislativo. La prassi in vigore ha — com'è noto — ampiamente esteso il campo d'applicazione dei decreti-legge. Il PANUNZIO (1. c.) in considerazione di tale estensione e, prendendo occasione dell'annuncio fatto dal ministro guardasigilli alla Camera nel maggio 1929 di una revisione, che sarebbe in corso, della l. n. 100, auspica che venga attribuita alla competenza ordinaria del Governo la legiferazione nella materia politicamente meno importante.

Pur senza volere approfondire la questione, può rilevarsi come nessun ostacolo di ordine teorico si opponga alla proposta del P. La ripartizione dell'attività legislativa in senso materiale fra il Parlamento e il Governo è avvenuta storicamente in base ad un particolare concetto di legge, desunto dalla esigenza della garanzia dei diritti dei cittadini, particolarmente sentita nell'epoca in cui sorsero le costituzioni moderne. Nulla impedisce che a un concetto storico di legge se ne sostituisca un altro, anch'esso desumibile dalle nuove contingenze storiche. È però da tener presente come al criterio, relativamente sicuro di distinzione, desunto dalla rilevanza o meno della norma per i soggetti giuridici differenti dallo Stato, occorrerebbe sostituirne un altro, anch'esso almeno approssimativamente certo. Questo non può essere offerto dall'importanza politica delle norme da emanare, che è concetto vago e oscillante, potendo, in determinati casi, provvedimenti anche modesti offrire grande importanza politica. Inoltre l'accoglimento della proposta ricordata condurrebbe ad una radicale modificazione della nostra costituzione, in quanto verrebbe a distruggere il principio della separazione dei poteri, che finora continua a costituire un principio di organizzazione dello Stato. Da un punto di vista pratico, potrebbe forse osservarsi come una riforma siffatta appaia meno urgente ora che in Italia, sia per il mutamento apportato al modo di formazione del Parlamento, sia per la minore importanza della funzione di sindacato politico da parte di questo, sono venute meno le cause che in passato operarono la nota decadenza della funzione legislativa negli organi parlamentari. Potrebbe forse più semplicemente ricorrersi, nei casi in cui ciò sia necessario, all'adozione di metodi di legiferazione più pronti e rapidi dei normali, senza portare alcun ulteriore mutamento al nostro ordinamento costituzionale. Conservano al riguardo tutta la loro importanza i metodi proposti dal Guardasigilli on. Luigi Rossi. Cfr. *Atti parlament.*, Camera, Leg. XXIV, discussioni pag. 4413. Per la distinzione delle leggi a seconda della loro importanza e per le proposte di procedura abbreviata per quelle meno importanti v. un cenno in WITTMAYER, *op. cit.*, pag. 324, note 42 e 43.

47. Questa preminenza del Capo del governo nell'attuazione di misure d'urgenza, in deroga all'ordinaria competenza legislativa, è stata espressamente affermata nella materia che riguarda la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica: e ciò nel titolo IX del vigente testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, emesso per delegazione legislativa con R.D. 6 novembre 1926 n. 1848.

Tutta questa materia ha ricevuto una regolamentazione diversa da quella stabilita nei decreti legge, e più di questa intonata, anche dal punto di vista formale, ai principi informativi del nuovo regime. A determinare questa differenziazione ha senza dubbio contribuito la tradizione che si era instaurata in Italia — peraltro non senza opposizioni — su tal punto. Com'è noto, all'infuori della breve parentesi, costituita dai decreti del 1898, nei quali fu chiesto al Parlamento un voto che ne dichiarasse regolare l'emissione, le numerose proclamazioni di stato di assedio, alle quali si è proceduto dalla emanazione dello Statuto in poi, furono fatte con decreti, mai presentati al Parlamento per la conversione in legge o per la ratifica.

Eppure né il sistema della nostra legislazione, né l'intrinseca sostanza di tali provvedimenti potevano giustificare una siffatta diversità della prassi, rispetto a quella costituitasi nei decreti-legge. Infatti la dichiarazione di stato d'assedio ha in comune con i decreti legge l'obbiettiva natura giuridica di atto legislativo ⁽⁴⁶⁾ e, d'altra parte, non appaiono in alcun modo fondate le ragioni che sono state addotte per sostenere o l'analogia dello stato di grave turbamento della sicurezza pubblica con la situazione sorgente dalla dichiarazione di guerra, o addirittura l'identificazione dei due casi, allo scopo di ritenere senz'altro applicabili allo stato d'assedio le disposizioni sancite dal codice penale militare per il caso di guerra ⁽⁴⁷⁾. Il fondamento della facoltà di procedere alla temporanea modificazione del regime giuridico esistente, allo scopo di garantire la conservazione di questo, non può che essere il medesimo di quello

⁽⁴⁶⁾ Cfr.: RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 1201; ROMANO, *op. loc. cit.*, pag. 264. Contro ROSSI, s. c., pag. 108 e ORLANDO, *Sui decreti-legge*, in *Riv. di Dir. pubbl.* 1925, p. 210.

⁽⁴⁷⁾ Per l'esposizione di tali dottrine vedi RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 1165. Per la critica lo stesso Ranelletti, 1, c.; RACIOPPI, *Commento allo Statuto*, I, pag. 278; ROMANO, *op. cit.*, pag. 254, con qualche dubbio sulla possibilità di ritenere applicabile l'estensione analogica (Criticato da PERASSI, *loc. cit.*, pag. 288); CROSA, *La Monarchia*, cit. pag. 256.

invocato a sostegno dei decreti legge, e cioè la necessità, intesa nei possibili sensi cui si è accennato avanti. Le stesse considerazioni fatte sui decreti legge valgono anche per determinare l'autorità che deve ritenersi competente a giudicare della sussistenza della necessità, e quindi della legittimità degli atti emessi per provvedere ad essa. Nel regime parlamentare tale autorità non può che essere la Camera elettiva e l'eventuale concessione di un'iniziativa al riguardo a favore del potere esecutivo non potrà avvenire che in via assolutamente provvisoria e condizionata. Tipica al riguardo è la legge francese del 3 aprile 1878, che mentre concede al potere esecutivo di poter dichiarare lo stato d'assedio solo quando le Camere siano aggiornate, commina la decadenza del decreto governativo di stato d'assedio se non avvenga nel termine di due giorni dall'emanazione di essa la convocazione del Parlamento, convocazione, che per maggiore garanzia, ha luogo di pieno diritto ⁽⁴⁸⁾.

Per la stessa ragione sono da ritenere esatte le opinioni di coloro che in Italia, prima della introduzione del Regime ora vigente, hanno oppugnata la consuetudine instauratasi, sostenendo la necessità dell'approvazione da parte del Parlamento dei provvedimenti di dichiarazione di stato d'assedio, promossi dall'autorità esecutiva ⁽⁴⁹⁾.

48. La nuova disciplina di questa materia è contenuta negli art. 222-224 della vigente legge di P.S. ⁽⁵⁰⁾. La sede, nella quale hanno trovato luogo le norme sullo stato di assedio potrebbe far dubitare che questo sia stato predisposto tenendo presente il concetto di

⁽⁴⁸⁾ V. anche l'art. 48 della costituzione di Weimar, per una regolamentazione ispirata allo stesso principio, ma meno efficace nella tutela dei diritti del Parlamento. Cfr. anche l'*Emergency Power Act* del 29 ottobre 1920; alle ordinanze d'urgenza è attribuita in virtù di esso una validità temporanea che, senza approvazione del Parlamento, non può superare i 7 giorni.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. ROSSI, *op. loc. cit.*; ROMANO, *op. cit.*, pagg. 264-267; RANELLETTI, p. 1207; ARANGIO RUIZ, *Lo stato d'assedio*, in *Encicl. giurid.*, p. 209; CROSA, *op. cit.*, pag. 271.

⁽⁵⁰⁾ Si può dire che, in certo modo, il titolo IX del decreto 6 novembre 1926, n. 1848, sciolga la riserva ch'era contenuta nell'art. 1 della l. 17 luglio 1898, n. 297. La potente riaffermazione della supremazia dei fini dello Stato su quelli dei singoli, opera del nuovo regime, ha fatto sparire quelle ragioni di repugnanza che avevano nel passato, per tanti anni, opposto ostacolo ad una predisposizione legislativa della sospensione dei diritti di libertà.

polizia, inteso in senso tecnico, come disciplina dello stato di libertà dei cittadini nei suoi rapporti con lo Stato, esclusivamente. In realtà, come si avrà campo di osservare, la regolamentazione è stata fatta in base a una concezione diversa, comprensiva di ogni possibile necessità dello Stato, e senza quindi le limitazioni che il concetto di attività di polizia avrebbe potuto importare ⁽⁵¹⁾. Così anche un'epidemia, una carestia, ecc., potrebbero dar luogo alla dichiarazione dello stato di assedio, purché vi sia il turbamento attuale o potenziale dell'ordine pubblico, che è il bene che si intende tutelare in modo immediato.

La legge ricordata consacra la prassi costituzionale anteriore, in quanto affida alla competenza propria ed esclusiva del potere esecutivo la facoltà di dichiarare o far cessare lo stato di assedio, all'infuori di ogni ingerenza anche postuma del Parlamento; ma d'altra parte, si distacca dalla tradizione, sia per quanto riguarda la forma del provvedimento di dichiarazione dello stato d'assedio, sia per quanto riguarda l'accentuazione dei poteri conferiti al Governo. Ciò in armonia, da una parte, con la nuova sistemazione dei rapporti nell'interno dell'organo governativo, dall'altra, con la diversa posizione che la riforma costituzionale fascista (in confronto alle Carte emanate in periodi di reazione contro l'assolutismo) fa ai diritti dei cittadini, di fronte alla necessità dello Stato ⁽⁵²⁾.

La dichiarazione di stato d'assedio, come atto rientrante nel potere legiferante del Governo, avrebbe dovuto, nel silenzio della legge, emanarsi nella forma consueta per tali atti: cioè il decreto reale preceduto dalla deliberazione del Consiglio dei ministri. L'art. 222 citato apporta una deroga a tale principio, affidando al ministro dell'interno in luogo della semplice proposta, addirittura l'emissione del decreto, e ciò in base alla considerazione che è questi il diretto tutore dell'ordine pubblico e il primo responsabile della violazione di esso. Ma, come s'è detto, il requisito della necessità, che sta a base del provvedimento in esame, non può essere affermato se non in relazione alle esigenze dell'indirizzo generale del governo e quindi in

⁽⁵¹⁾ Cfr. RANELLETTI, *op. cit.*, specie a pag. 1219.

⁽⁵²⁾ Deriva da questa concezione fascista l'esclusione dal novero delle materie costituzionali, elencate nell'art. 12 della legge sul Gran Consiglio, dei diritti subiettivi pubblici del cittadino.

realità è apprezzabile solo dal Primo Ministro, artefice di quell'indirizzo. Onde la necessità dell'assenso, ossia dell'espressa autorizzazione del Capo del governo, posta dalla legge come condizione per la validità del decreto del ministro dell'interno.

L'art. 222 consente che anche i prefetti possano, per delegazione s'intende, nell'ambito delle circoscrizioni amministrative cui presiedono, dichiarare lo stato di assedio. Può apparire dubbio se anche in questo caso occorra l'assenso del Capo del governo e, nell'affermativa, se esso possa esser dato direttamente o solo pel tramite del ministro dell'interno. Poiché la competenza normale di emettere il decreto che ordina lo stato d'assedio spetta al ministro dell'interno, ne segue che la delegazione al prefetto (per sua stessa natura non suscettibile di essere conferita se non di volta in volta) deve essere opera dello stesso ministro: l'assenso del Capo del governo, in questo caso, deve ritenersi richiesto per l'emanazione dell'atto di delegazione. Non vi sarebbe motivo di escludere in tale ipotesi l'intervento del Capo del governo, perché la dichiarazione di stato d'assedio non cambia natura pel fatto che essa sia disposta per una parte più o meno ampia del territorio.

Non vi è nessuna valida ragione, all'infuori di quella storica accennata, per spiegare la peculiarità della forma prescelta per la dichiarazione di stato d'assedio, in confronto a quella stabilita per i decreti legge⁽⁵³⁾. L'eliminazione dell'intervento formale del Re risponde, del resto, ad una tendenza, di cui si sono viste altre traccie. Ciò che è soppresso è solo l'intervento formale, poiché è ovvio, per le considerazioni già svolte, che il Capo del governo ha l'obbligo di promuovere il consenso regio alla dichiarazione di stato d'assedio. Lo stesso si dica per quanto riguarda la deliberazione del Consiglio dei ministri: i ministri, diversi da quello dell'interno, pur non partecipando direttamente alla formazione dell'atto, divengono corresponsabili per esso, ove non si dimettano.

Si è venuto così ad attuare una differenza fra la forma di dichiarazione dello stato d'assedio politico e quella dello stato di guerra: infatti per quest'ultimo è richiesto dall'art. 243 del Cod. Pen.

(53) Non può valere la considerazione d'urgenza di provvedere come qualcuno ha sostenuto. Cfr. LIUZZI, s. c. *Foro Amministrativo*, 1927, IV, col. 37; se questa ragione fosse vera, dovrebbe valere anche per i decreti-legge.

Mil. il decreto reale, e ciò in relazione al disposto dell'art. 5 dello statuto. Ma, in contrasto con questa differenziazione di forma, si sono assimilati i due stati non solo per il contenuto, ma anche nello stesso nome: infatti la nuova legge sostituisce alla espressione di stato di assedio, tradizionalmente adoperata, quella di stato di guerra.

49. Le condizioni perché possa dichiararsi validamente lo stato di guerra non sono indicate nella legge, onde deve ritenersi che la valutazione di esse sia rimessa all'assoluta discrezionalità del Governo: ciò che sembra giustificato dalla impossibilità di potere preordinare delle formule che comprendano la infinita varietà di casi verificabili. Così non è necessario per l'applicazione delle norme in parola che la lotta civile assuma la figura di guerra nel senso proprio della parola, secondo le norme del diritto internazionale ⁽⁵⁴⁾.

Una sola limitazione sembra desumersi dalla legge: quella cioè che lo stato d'assedio sia da dichiarare solo a scopi repressivi. Sono note le dispute agitate in dottrina sul punto se lo stato d'assedio dovesse considerarsi come misura esclusivamente repressiva, o anche preventiva ed è pure noto come l'opinione dominante fosse orientata verso la prima soluzione ⁽⁵⁵⁾. L'ordinamento, che di questa materia è stato ora disposto, ha accolto questa opinione, consentendo lo stato di assedio vero e proprio solo quando il turbamento dell'ordine pubblico siasi in concreto verificato. Ciò si desume dal confronto con l'art. 222, il quale prescrive che nei casi in cui, anziché di fronte ad un turbamento in atto, si sia innanzi alla semplice minaccia di esso, si debba ricorrere, anziché allo stato di assedio, ad un altro mezzo di difesa: la dichiarazione di pericolo pubblico.

Tale dichiarazione esige le stesse forme richieste per la istituzione dello stato di guerra ed è subordinata, come questa, ad un apprezzamento assolutamente discrezionale da parte del Capo del governo, tanto riguardo alla entità del pericolo, quanto riguardo alla natura dell'interesse sociale che si intende tutelare.

Ad evitare la possibilità del ripresentarsi dei dubbi che erano stati sollevati nel passato sulla estensione dei poteri eccezionali sorgenti dallo stato di assedio, la legge ha proceduto ad una precisa

⁽⁵⁴⁾ RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 1161.

⁽⁵⁵⁾ RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 1214 ss. e bibliografia ivi citata.

determinazione degli effetti che possono conseguire dai provvedimenti straordinari, che essa contempla. Alcuni di tali effetti sono comuni, sia allo stato di pericolo pubblico, sia a quello di guerra: e cioè, in primo luogo, la facoltà di procedere all'arresto e alla detenzione di qualsiasi persona ritenuta pericolosa per l'ordine pubblico; in secondo luogo, la facoltà di emanare ordinanze anche in deroga al diritto comune, nelle materie che abbiano comunque attinenza con l'ordine pubblico. La dizione latissima adoperata, in conformità al concetto ispiratore della legge, già ricordato, induce a ritenere che le ordinanze in parola possono avere il contenuto più vario, e che quindi non debbono essere limitate ai rapporti dei cittadini di fronte allo Stato, ma possano estendersi anche a quelli dei cittadini fra loro, che abbiano carattere civile o commerciale. Così pure le disposizioni in esame risolvono la questione, agitatasi in passato, sulla base degli art. 6 e 71 dello Statuto, in ordine alla possibilità di apportare, in occasione dello stato di assedio, modificazioni all'ordinamento costituzionale dei poteri dello Stato. La tesi che voleva limitare i mutamenti apportabili all'ordine delle funzioni solo nell'ambito degli organi governativi, e non nei rapporti di questi con gli altri poteri dello Stato, è quindi da rigettare alla stregua delle nuove disposizioni. Queste infatti, consentendo che le ordinanze da emettere durante lo stato di eccezione deroghino al diritto comune, trasferiscono al Governo la pienezza del potere legislativo, con la sola limitazione naturalmente che si tratti di materia suscettibile di una regolamentazione provvisoria, poiché è appunto la temporaneità delle norme eccezionali e il ritorno, *ipso iure*, del precedente ordinamento al cessare dello stato di assedio, che distingue tale stato da quello che può sorgere in seguito ad una rivoluzione o ad un colpo di Stato.

L'emissione delle ordinanze di cui agli art. 221 e 222 avviene all'infuori dell'intervento formale del Capo del governo. Ma è evidente come, pur consentendosi alle autorità politiche locali la necessaria libertà di adattare le misure straordinarie alle particolari esigenze delle singole regioni, le direttive generali circa il contenuto da dare a tali ordinanze, circa l'entità e il carattere delle modificazioni da apportare al diritto comune, non possono che essere opera del Capo del governo, il quale assume la più diretta responsabilità per gli effetti che da esse derivano.

L'elemento differenziale fra lo stato di pericolo pubblico e lo stato di guerra è dato dalla sostituzione che il secondo importa delle autorità militari a quelle civili per tutto ciò che riguarda l'ordine pubblico. In tal caso i poteri eccezionali, sopra accennati, sono esercitati in proprio dall'autorità militare, che ne può parzialmente investire quelle civili solo con espressa delega. Il proposito del legislatore di estendere gli effetti dello stato di eccezione al di là dell'attività propriamente di polizia riceve un'altra affermazione nell'art. 222, che — risolvendo un'antica controversia ⁽⁵⁶⁾ — attribuisce all'autorità militare anche compiti di carattere giurisdizionale, limitatamente però a categorie di reati tassativamente specificati, commessi non solo durante lo stato di guerra, ma anche durante quello di pericolo che lo abbia preceduto ⁽⁵⁷⁾.

Il passaggio dei poteri all'autorità militare non fa cessare l'azione direttiva del Capo del governo, che dovrà esercitarsi però pel tramite dei ministri delle forze armate, anziché di quello dell'interno.

Deve infine ritenersi che pure all'iniziativa esclusiva del Capo del governo sia affidato il compito di dichiarare cessato lo stato d'assedio così come quello di pericolo, nella forma dell'assenso al relativo decreto delle autorità competenti, poiché il decidere sulla convenienza di ritornare al regime del diritto ordinario implica la stessa valutazione di carattere politico, che si è vista necessaria per la dichiarazione.

50. Conformemente ai principi già enunciati, l'intervento del Parlamento sull'operato del Governo può aver luogo solo nell'esercizio della funzione ispettiva ad esso assegnata: ma — salvo il caso che ricorrano gli estremi per potere iniziare la procedura di accusa innanzi all'Alta Corte — il giudizio del Parlamento non può importare conseguenze giuridiche, né per quanto riguarda la responsabilità degli organi di governo, né per quanto riguarda gli effetti prodotti dallo stato di assedio, effetti che, provenendo da una causa

⁽⁵⁶⁾ RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 1217; ROMANO, *op. cit.*, pag. 267.

⁽⁵⁷⁾ Sembra che per ritenere verificata l'ipotesi di legge si debba trattare di uno stato di pericolo, che abbia preceduto lo stato di guerra in modo immediato e sia stato dichiarato per lo stesso motivo di quest'ultimo: così che i due costituiscano stadi successivi di un medesimo provvedimento.

legittima, non hanno bisogno di alcuna convalida per essere mantenuti in vita.

§ 5. FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO NELLA TUTELA DELLA SICUREZZA INTERNA DELLO STATO, ALL'INFUORI DEL CASO DI NECESSITÀ

51. L'attività del Capo del governo, nel campo della tutela dell'ordine interno dello Stato, non può limitarsi al caso eccezionale ora considerato: essa si estende all'ordinaria funzione di polizia, ove ha modo di esplicarsi, in primo luogo, mediante la forma che è ad essa caratteristica, consistente nell'emanazione di direttive al ministro dell'interno per la determinazione dei fini particolari da perseguire e dei mezzi da adoperare (nell'ambito di quelli lasciati dalla legge al potere discrezionale dell'amministrazione) in armonia con le esigenze della politica generale; in secondo luogo, mediante il comando diretto della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale.

La sottoposizione della Milizia volontaria agli ordini del Capo del governo è da spiegare, — oltre che con le eccezionali circostanze nelle quali si è operato il passaggio delle milizie di parte nelle forze armate dello Stato, e con la riunione verificatasi nella stessa persona della qualità di Capo del governo e di Duce di quelle milizie — soprattutto con la natura delle funzioni proprie della M. V., che sono, per la parte più peculiare, prevalentemente di polizia politica, e quindi da mantenere in istretto collegamento con l'organo massimo del potere politico.

L'accennato carattere risulta dalle leggi istitutive (13 gennaio 1923, n. 31 e 8 marzo 1923, numeri 831-832, non modificate, per quanto riguarda l'impiego della Milizia ai fini di polizia politica, dalla l. 4 agosto 1924, n. 1292) ed è confermato dalle deliberazioni del Gran Consiglio del 12 gennaio e 25 luglio 1923 ⁽⁵⁸⁾, le quali hanno messo in rilievo come la Milizia non debba essere impiegata in operazioni di polizia ordinaria, ma solo nella difesa delle istituzioni fondamentali dello Stato contro tentativi di sedizione, allo

⁽⁵⁸⁾ Vedile riportate nel volume: il *Gran Cons. nei primi sei anni dell'Era Fascista*, pagg. 3, 65, 68, 123.

scopo soprattutto di liberare l'esercito dai compiti di polizia politica, che non sono ad esso propri.

Il fenomeno della costituzione di milizie speciali, distinte dall'Esercito, caratteristico di ogni mutamento di regime politico, non poteva non accompagnare la recente instaurazione di un nuovo ordine costituzionale. Ma, in armonia con i presupposti di questo, che respinge ogni forma di dualismo fra popolo e Governo, la Milizia volontaria ha un fondamento del tutto differente dalla Guardia nazionale, creata dalla rivoluzione francese come mezzo di difesa contro il potere esecutivo, e quindi sottratta alla disponibilità di questo. Se mai, un elemento di analogia può trovarsi con l'ordinamento della milizia comunale, quale risulta dalla legge piemontese 4 marzo 1848, n. 675, concepita come istituzione posta a salvaguardia della monarchia costituzionale, e messa, per l'impiego, agli ordini delle autorità governative. A differenza però di questa, che aveva un carattere di classe, perché il suo reclutamento era basato sul censo, la M. V. S. N. è aperta agli appartenenti di tutti i ceti, in conformità appunto al carattere fascista del regime.

52. La sottoposizione della milizia agli ordini diretti del Capo del governo fa sorgere il problema della coordinazione dell'opera della milizia stessa con quella delle altre forze adibite a funzioni di polizia e dipendenti gerarchicamente da singoli ministri⁽⁵⁹⁾. Ha relazione con tale problema una riforma, che è stata preannunciata, secondo la quale tutta l'amministrazione della pubblica sicurezza dovrebbe essere trasferita alla dipendenza del Capo del governo. Pur senza approfondire la questione (ciò che sarebbe inopportuno, anche pel fatto che si ignorano le modalità con cui la riforma dovrà essere attuata) sembra potersi affermare che il vagheggiato trasferimento mal si concilierebbe con il nostro ordinamento amministrativo, che, ponendo a capo del potere esecutivo nelle provincie i

(59) Per quanto riguarda le milizie speciali, create alla dipendenza disciplinare del comando generale dell'arma, le leggi che le hanno istituite provvedono alla coordinazione di esse con le amministrazioni che gestiscono i servizi, alla cui tutela sono destinate le milizie stesse, stabilendo che queste dipendono per l'impiego dei capi di dette amministrazioni (così, per es. la milizia portuaria dipende dall'autorità di P. S., art. 5 R.D. 28 ottobre 1927 n. 2073).

prefetti, conferisce a questi la potestà di disporre della forza pubblica: ora, poiché i prefetti non sono gerarchicamente subordinati al Capo del governo, né la riforma in parola sembra si proponga di attuare anche tale subordinazione, non rimarrebbe altra alternativa che, o far pervenire ai prefetti le disposizioni del Capo del governo, in materia di impiego della forza pubblica, pel tramite del ministro dell'interno, con che sarebbe introdotta una complicazione, che potrebbe riuscire dannosa alla rapidità dell'azione, oppure sottrarre ai prefetti stessi la soprintendenza della pubblica sicurezza, ciò che comprometterebbe l'unità dell'azione amministrativa, il cui mantenimento è ad essi affidato, e della quale è parte essenziale la materia attinente all'ordine pubblico.

Inoltre la riforma verrebbe a costituire un'anomalia nel nostro sistema costituzionale, pel quale il Capo del governo, non avendo di norma attribuzioni dirette di carattere amministrativo, ha d'uopo, per esplicare la sua influenza nel campo dell'amministrazione, dell'opera dei ministri ⁽⁶⁰⁾.

Del resto, ai fini politici ai quali la norma che si propone tende, può già soddisfare quanto dispone l'art. 4 del R.D. n. 2263 del 1925, che consente di affidare al Capo del governo la direzione di uno o più ministeri: e, di norma, per un'antica consuetudine, è appunto il ministero dell'interno che suole essere presieduto dal Primo Ministro.

§ 6. LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO NELLA TUTELA DELLA SICUREZZA VERSO L'ESTERNO

53. L'ordinamento della condotta suprema delle forze armate, predisposte alla difesa dello Stato verso l'esterno, fa sorgere, com'è

⁽⁶⁰⁾ Che la polizia si distingua dalla restante attività amministrativa pel fatto che essa necessita di certi poteri più generali o più estesi di quelli ordinariamente conferiti all'autorità amministrativa (cfr. LABAND, *op. cit.*, ed. franc., vol. II, pag. 541; già il Locke e il Montesquieu, avevano notato il carattere speciale delle attribuzioni relative al mantenimento dell'ordine pubblico) non toglie che, nella sostanza, essa rientri nella funzione amministrativa. Il nuovo ordinamento italiano, poi, non ha modificato il carattere della attività di pubblica sicurezza, intesa come attività di tutela dell'ordine giuridico. Su questo concetto cfr. RANELLETTI, *La polizia*, cit., pag. 434.

noto, uno dei più complicati problemi costituzionali, costituito dalla necessità, che esso implica, di armonizzare principi egualmente fondamentali del nostro diritto pubblico, i quali danno luogo ad esigenze fra loro discordanti, e inoltre di conciliare il rispetto dei principî stessi con i bisogni della tecnica militare ⁽⁶¹⁾. Infatti una soluzione del problema, per riuscire soddisfacente, deve, in primo luogo, tener conto sia della prerogativa regia del comando delle forze armate, sancita dall'art. 5 dello Statuto, sia dell'altro principio, anch'esso statutario, per cui ogni atto regio, anche se compiuto senza la partecipazione formale dei ministri, importa la responsabilità di questi; secondariamente, assicurare l'autonomia delle singole forze, e nello stesso tempo garantire l'unità della loro azione complessiva; ed infine ottenere che il punto di vista tecnico e quello politico si contemperino senza che l'uno sopraffaccia l'altro.

Il nostro sistema giuridico non ammetteva l'esistenza di una categoria di atti personali del Principe ⁽⁶²⁾, come avveniva nel vecchio diritto pubblico germanico e quindi non consentiva di accogliere la soluzione che questo aveva dato al problema del comando dell'esercito, né quella analoga del sistema inglese (attuato ora nello stesso paese di origine), secondo il quale il comandante in capo era posto in diretto rapporto col Sovrano. L'ordinamento ante-bellico, contenuto nella l. 5 marzo 1908 n. 77, pur facendo partecipare il ministro responsabile alla nomina del Capo dello stato maggiore, nel quale veniva a essere concentrato il compito tecnico dell'apprestamento bellico, non poneva fra i due organi un sistema di rapporti stabili, atti ad assicurare una costante armonia della loro azione. Infatti tale legge sanciva l'autonomia del capo dello S. M. per tutto quanto riguardava la preparazione alla guerra e l'effettivo esercizio della prerogativa regia, obbligandolo al preventivo concerto con il ministro della guerra solo per l'esecuzione

⁽⁶¹⁾ Per un accenno alla questione cfr. CORRADINI, *Diritto amministrativo milit.*, in *Trattato Orlando*, vol. X, parte I, pag. 34 e ss.

⁽⁶²⁾ E tuttavia ritenuta esistente, sulle orme dello Stein, dal CASANOVA (cfr. *Diritto costituzionale*, con note di Brusa, Firenze 1975, vol. 2°, pag. 75).

È strano come pubblicisti, che contrastano al fascismo in nome degli ideali democratici, abbiano, a sostegno delle loro critiche contro le recenti leggi militari, fatto ricorso al concetto del potere personale del Re nel comando delle forze armate. Vedi per es. TRENTIN, *Les transformations récentes du droit public italien*, Paris 1929, pag. 237.

amministrativa dei piani inerenti a tale preparazione. Così veniva a stabilirsi una nociva separazione fra l'ufficio che predisponava il piano di guerra e quello che ne portava costituzionalmente la responsabilità di fronte al Parlamento. Né a un danno siffatto poneva sufficiente riparo la costituzione, operata con il R.D. 2 febbraio 1908, n. 35, della Commissione suprema mista per la difesa dello Stato, destinata ad agire accanto al capo dello S. M. e presieduta dal presidente del Consiglio dei ministri. La posizione propria di quest'ultimo organo, alla quale già si è fatto cenno, impediva ad esso di esplicare quell'azione attiva di coordinazione che sarebbe stata necessaria.

Nel dopoguerra si ritenne di rimediare agli inconvenienti lamentati, con l'accentuare la dipendenza del Capo di stato maggiore dal Ministro della guerra e con il trasferire in gran parte le funzioni e responsabilità tecniche del primo ad un organo di nuova istituzione: il Consiglio dell'Esercito (R.D. 16 gennaio 1921 n. 3), al quale venne attribuito con D. 22 novembre 1921 n. 1574, anche la funzione di alta ispezione sulle varie armi, corpi e servizi del R. Esercito.

54. L'avvento del Fascismo fece subito cadere tale ordinamento, di sapore democratico; al Consiglio dell'esercito (ridotto a funzioni puramente consultive) venne sostituito un ispettore, che accentrava le funzioni ispettive e quelle di preparazione alla guerra.

Ma questa riforma, attuata nel gennaio del 1923, non è che un primo passo: essa è seguita da un'altra (l. 8 giugno 1925 n. 866) che innova radicalmente ai precedenti sistemi, in quanto crea un nuovo ufficio (lo stato maggiore generale) affidato al Capo di stato maggiore del R. Esercito, che così viene ad aggiungere alla funzione di preparazione dell'Esercito alla guerra, il compito di dare le direttive di massima ai capi di S. M. della Marina e dell'Aeronautica, o pone tale organo, in questa sua seconda qualità, alla diretta dipendenza del presidente del Consiglio.

Infine il vigente R.D.L. 6 febbraio 1927 n. 68, completa il ciclo iniziato dalle precedenti norme, con la costituzione di un organo speciale per l'esercizio della prerogativa regia e la positiva determinazione delle funzioni in essa comprese. Il problema del comando unico di tutte le forze armate (ai fini dell'apprestamento alla guerra)

è risolto in modo da evitare rivalità fra le varie armi ⁽⁶³⁾, perché queste sono poste su un piede di uguaglianza, ciascuna con un proprio capo di S. M. subordinato al capo di Stato Maggiore generale, il quale può essere indifferentemente scelto fra gli ufficiali della marina, dell'esercito o dell'aeronautica. È poi meglio attuata la subordinazione degli stati maggiori ai ministeri responsabili, poiché è disposto che solo pel tramite di questi ultimi avvengano le comunicazioni con lo Stato Maggiore generale (art. 6). La coordinazione infine fra l'elemento tecnico, quello amministrativo e quello politico, che è lo scopo supremo e specifico di questa materia, nella quale sarebbe supremamente pericoloso attuare una separazione fra interessi tecnici e interessi giuridico-politici, è raggiunta utilizzando la nuova posizione costituzionale fatta al Capo del governo.

Le nuove norme hanno curato anzitutto di definire in modo esatto i rapporti fra Capo del governo e Capo dello stato maggiore generale, non solo ponendo questi alla dipendenza del primo, ma precisando la qualità da lui rivestita, di mero consulente tecnico del Capo del governo. In secondo luogo, e come conseguenza di siffatta precisazione di rapporti, le norme stesse assegnano al Capo del governo la suprema decisione dei provvedimenti di maggiore importanza per la difesa nazionale. Compete infatti a questi una funzione deliberativa:

a) in ordine alla coordinazione della sistemazione difensiva dello Stato (art. 1 e 3);

b) in ordine alla determinazione dei programmi per le esercitazioni combinate fra più forze armate, alla valutazione dei risultati delle esercitazioni stesse, e ai conseguenti provvedimenti, ch'egli fa conoscere ai capi di stato maggiore delle forze armate pel tramite dei rispettivi ministri (art. 5).

c) nell'approvazione delle linee generali del piano complessivo di guerra e nella determinazione dei compiti che sorgono, per le singole forze armate, allo scopo della realizzazione di questo piano (art. 4). Di tutte, è questa la funzione più importante, per la quale le altre servono solo di preparazione. In essa ha soprattutto luogo di

⁽⁶³⁾ L'ordinamento del 1925 aveva incontrato opposizione da parte delle alte sfere della marina (cfr. discorso del Grande Ammiraglio Thaon de Revel al Senato. Atti parlam., Sessione 1924-1929, Senato).

esprimersi la funzione di coordinazione del Capo del governo, che può, sia conformare il piano di guerra alle esigenze della politica generale, e sia indirizzare questa al fine di assicurare la riuscita del piano stesso, nel caso che esso debba essere attuato di fronte all'attività deliberativa del Capo del governo, i capi di stato maggiore delle singole armi non hanno che un compito puramente esecutivo: quello di provvedere, sotto la direzione dei rispettivi ministri, alla attuazione delle linee generali del piano approvato.

Collateralmente a queste preminenti funzioni deliberative, il Capo del governo esercita poi un'azione direttiva di grande importanza nella costituzione e nel funzionamento degli organi creati per lo studio e la risoluzione delle questioni attinenti alla difesa nazionale e per la preparazione di tutte le attività nazionali ai fini della difesa stessa. Tali organi sono: il comitato deliberativo della Commissione suprema di difesa, del quale il Capo del governo è presidente (art. 3 R.D. 8 gennaio 1928 n. 165); il comitato della mobilitazione civile, in cui il Capo del governo interviene procedendo alla nomina di gran parte dei suoi componenti (art. 5); il servizio degli osservatori industriali, che (pur dipendendo dal Ministero dell'economia nazionale) è disciplinato dal Capo del governo per quanto riguarda la ripartizione dei fondi ad esso assegnati e la durata dell'incarico agli ufficiali addettivi (art. 14-15).

Quanto all'organizzazione del comando militare in tempo di guerra, che, come è noto, offre le più gravi difficoltà per la sistemazione dei rapporti costituzionali degli organi investiti del comando stesso, la nuova legge nulla dispone: ma, nel suo art. 10 delega al Governo la facoltà di stabilire le attribuzioni che dovranno essere esercitate dal Capo di stato maggiore generale ⁽⁶⁴⁾. È facile però prevedere come su tale organo, artefice principale della preparazione del piano di guerra, dovrà cadere il compito dell'esecuzione (anche nel caso che, seguendo la tradizione, il Re dovesse assumere personalmente il comando dell'esercito mobilitato) e la correlativa responsabilità per la condotta delle operazioni, mentre la responsa-

⁽⁶⁴⁾ Con che si è modificato l'art. 2 del R.D. 16 settembre 1886 n. 460, che approva il Regolamento del servizio di guerra, senza peraltro escludere la possibilità, di cui alla prima parte dell'articolo stesso, cioè che il Re assuma personalmente il comando dell'esercito mobilitato.

bilità politica del piano di guerra dovrà essere assunta dal Capo del governo: il che appare giustificato dall'azione prevalente ch'egli ha nell'elaborazione del piano stesso, e nella nomina e mantenimento nella carica del Capo di stato maggiore generale, che sono opera sua.

55. Concludendo, può dirsi che il nuovo ordinamento dei poteri costituzionali in Italia, ha consentito di dare al problema dell'alto comando una soluzione che armonizza le varie esigenze sopra considerate e garantisce il massimo di efficienza, di unità e di continuità all'azione rivolta alla preparazione bellica.

Si mostra anche in questo campo la ricchezza di applicazioni di cui è suscettibile il principio posto dall'art. 1 della l. n. 2263 e il vantaggio che è possibile trarre dal nuovo organo di suprema coordinazione di tutta l'attività statale: il Capo del governo. Esecutore responsabile degli atti di prerogativa regia, l'effettiva direzione suprema delle forze armate, che viene ad essere da lui esercitata non contraddice alla norma dell'art. 5 dello Statuto, in quanto egli ripete la sua investitura direttamente dal Re e per un atto di libera volontà di questi. Artefice della politica generale, lo è naturalmente anche della politica militare, che è condizionata dalla prima, e, a sua volta, condizione di essa. Organo superministeriale, egli può coordinare con la necessaria autorità e prestigio, libero da ogni spirito di corpo e dalle unilateralità di vedute che a questo son legate, l'attività delle varie forze armate, in modo che esse armonicamente concorrano all'esecuzione del piano da lui tracciato. Posto al centro di tutte le forze organizzate della nazione può, con la sua azione unitaria, far convergere, in armonica collaborazione con gli uffici pubblici, tutte le attività sociali, utilizzabili per i fini della difesa nazionale. Sottratto infine alle vicende parlamentari può soddisfare il bisogno che vi è di una stretta aderenza dell'azione militare con le esigenze politiche, senza compromettere la continuità della preparazione, che è a quell'azione essenziale ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶⁵⁾ Vedi le considerazioni del CORRADINI, *op. cit.*, pag. 36, sulla difficoltà in regime parlamentare di estendere la responsabilità ministeriale agli atti di comando delle forze armate per la necessaria subordinazione che ciò implicherebbe dell'istituzione militare, necessariamente conservatrice, ai mutevoli e fluttuanti avvicendamenti dei partiti al potere.

§ 7. LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO NELLA DIREZIONE
DELL'ATTIVITÀ DEL PARLAMENTO

56. Il fine proprio del regime parlamentare, come si è già più volte ricordato, è quello di ottenere che fra il Parlamento e il Governo permanga costantemente perfetta identità di intenti e si attui piena unità d'azione. L'organo che promuove tale uniformità, ne accerta la effettiva sussistenza ed elimina le deviazioni che si verificassero è la Camera elettiva, e ciò con l'impiego dei noti procedimenti.

Il regime ora instaurato in Italia tende ad attuare fra i due più elevati organi dello Stato la stessa unità, che il precedente ordinamento aveva raggiunto; ma, naturalmente, dato il rovesciamento attuatosi nella reciproca loro posizione, il compito di promuovere e mantenere l'accordo è passato nel Governo, e, più precisamente, nel Capo di esso. Così l'esigenza dell'accordo fra i poteri sovrani, che porta a costituire in una successione omogenea gli organi che li compongono, e che è nell'essenza del regime parlamentare, si pone come fondamentale anche nel regime fascista, il quale però, in conformità ai postulati da cui muove, considera il Governo come l'organo primario, destinato a dare l'impulso e a creare le condizioni che garantiscano l'armonica collaborazione fra i poteri stessi.

Occorre esaminare l'attività del Governo distintamente, nella formazione e nel funzionamento dei corpi legislativi.

57. Lasciato intatto il procedimento di formazione della Camera alta, che già nell'ordinamento posto dallo Statuto offriva al Governo i mezzi adatti ad ottenere che essa conformasse la propria attività alle esigenze fondamentali dell'indirizzo politico dello Stato, il nuovo regime ha rivolto la sua attività riformatrice alla Camera dei deputati, coll'intento di facilitare la formazione e il mantenimento di un accordo fra essa e il Governo, senza tuttavia spegnere, ed anzi rafforzando, il carattere rappresentativo, in senso elettivo, che è legato ad essa come suo elemento costitutivo, e le conferisce una specifica funzione politica.

L'intervento del Governo nella fase della formazione dell'organo elettivo del Parlamento, tende così a superare quel dualismo,

che sembra proprio del puro regime costituzionale e che costituisce indubbiamente un elemento di debolezza di questo.

Tale intervento ha luogo nello stadio della scelta dei candidati, che è stata — con la legge 2 settembre 1928, n. 1993 — sottratta al corpo elettorale e fatta passare ad un duplice vaglio, da parte, in primo luogo, delle grandi organizzazioni economiche o culturali, in secondo luogo, del Gran Consiglio del Fascismo.

Già il carattere pubblicistico rivestito dalle organizzazioni cui è demandata la prima proposta dei candidati, il controllo esercitato su di esse dalle autorità statali, i requisiti richiesti per i loro dirigenti, sono altrettanti elementi atti ad indurre la fondata presunzione che la scelta cada sui più adatti, su coloro cioè che, pure riflettendo gli interessi ed interpretando i bisogni dei gruppi organici in cui è ordinata la società, sappiano subordinare gli interessi e coordinare i bisogni stessi con quelli generali.

Tuttavia, per quanto il momento corporativo debba ritenersi, nel concetto fascista, immanente nelle organizzazioni di categoria, si è ritenuto necessario sottoporre i nomi dei candidati proposti a un nuovo esame da parte di un organo diretto di Governo, qual è il Gran Consiglio. Lo scopo di questa seconda cernita non è solo quello di depurare la lista dagli elementi che non affidino del possesso della generica attitudine a sollevarsi, nell'esame e nella decisione delle misure legislative, ad una visione integrale delle esigenze dello Stato, ma anche e soprattutto di assicurare la concordanza della futura rappresentanza parlamentare con le direttive generali del Governo.

Il Gran Consiglio è particolarmente adatto a questo compito di selezione, poiché esso da una parte, è portato a riflettere in modo fedele le concezioni politiche del Capo del Governo, e dall'altra, per la sua composizione, che gli consente un contatto diretto con i gruppi sociali più importanti, è in grado di valutare la capacità dei candidati di rappresentare esattamente i sentimenti e le necessità della nazione e l'attitudine loro di offrire, nell'esercizio della funzione rappresentativa, elementi sicuri al Governo per l'adeguazione della sua attività a tali sentimenti e necessità. La scelta da parte del Gran Consiglio non è sottoposta a limiti: essa cioè non deve necessariamente effettuarsi fra i nomi proposti dagli enti, né è

subordinata al rispetto delle proporzioni, stabilite per le proposte degli enti predetti dall'art. 47 della legge (66).

Un siffatto procedimento di formazione della lista non differisce sostanzialmente da quello proprio dei sistemi elettorali, congegnati sulla base dello scrutinio di lista: la differenza è nella sostituzione di organi di Stato a quelli di partito nella funzione della scelta dei candidati; oltretutto, s'intende, nella unicità della lista. Ma la natura giuridica dell'atto del Gran Consiglio è identica a quella delle designazioni fatte, negli altri sistemi, dai partiti: cioè di pura e semplice proposta. Non può quindi ritenersi adeguata la qualifica di deputati designati che la legge attribuisce ai candidati scelti dal G. C., né esatta l'affermazione secondo la quale il voto del corpo elettorale avrebbe carattere di ratifica di un'elezione già avvenuta (67). Il titolare della funzione elettiva, in realtà, è sempre il corpo elettorale (68): in conseguenza può ammettersi che la legge n. 1993 non ha derogato all'art. 30 dello Statuto, né ha alterato il carattere rappresentativo proprio della Camera (69).

Sembra importante mettere in rilievo come l'approvazione della lista da parte del corpo elettorale non vale solo come nomina dei candidati proposti, ma implicitamente approvazione dell'indirizzo politico rappresentato dal Governo, che ha proceduto alla designazione. Non può negarsi come ciò importi l'introduzione (beninteso non in senso giuridico, ma politico), di un elemento di mandato imperativo: tale mandato ha per contenuto non un singolo oggetto, ma tutto un indirizzo politico, al quale i deputati — per rimanere fedeli alla volontà espressa implicitamente col fatto delle elezioni — dovrebbero rimanere, nel senso predetto, vincolati. Anche quest'effetto è caratteristico del sistema elettorale delle liste di partito (70).

(66) Basta questo per potere escludere che l'organo rappresentativo, costituito secondo tale sistema, abbia carattere sindacale.

(67) Cfr. la relazione min. al progetto di legge sulla riforma della rappresentanza politica, già cit.

(68) In tal senso DONATI D., *Lezioni di diritto costituz. App.*, 1929, Padova 1929, pag. 19.

(69) Cfr. RANELLETTI, *Istituzioni*, cit., pag. 62.

(70) Cfr. CHIMIENTI, *Lezioni di dir. costituz.*, 1929-30, Roma, pag. 465. V. anche D'ALESSIO, *Aspetti attuali*, ecc., cit., pag. 271. Sul mandato imperativo come conseguenza della disciplina di partito cfr. HATSCHKE, *Diritto inglese*, trad. it., vol. 1, pag. 434.

58. Oltre che le potestà ora viste, destinate ad esplicitarsi nel momento della costituzione della Camera elettiva, il Governo ha ricevuto dalla nuova legislazione un complesso di poteri, venuti ad aggiungersi agli altri già regolati dallo Statuto e diretti, come questi, ad influire sullo svolgimento dell'attività dei due rami del Parlamento (71).

Tali mezzi, disciplinati dall'art. 6 della legge n. 2263, sono stati affidati alla potestà del Capo del Governo, con esclusione dell'intervento formale del Re. Poiché alcuni dei poteri considerati nell'art. 6 non riguardano solo la parte puramente procedurale dell'attività del Parlamento, ma incidono sui rapporti dei supremi organi costituzionali, come tali, essi rientrerebbero nella funzione della prerogativa regia. L'aver eliminato la partecipazione formale del Re in questi atti, è come s'è notato, uno degli esempi che possono addursi della tendenza della vigente legislazione, la quale porta a concentrare nel Capo del Governo l'esercizio diretto della prerogativa stessa.

59. La prima e la più importante delle facoltà attribuite in tale materia al Capo del Governo è quella di contribuire alla formazione

(71) Si potrebbe osservare come un mezzo di disciplina dell'attività parlamentare deriva indirettamente dall'apparenza dei membri della Camera al Partito fascista e dal conseguente vincolo disciplinare di seguire le direttive che al Partito stesso sono fissate dal Governo: ma siffatto mezzo non ha un valore giuridico, ma solo politico. Anzitutto, non è sancita legislativamente la necessità di tale appartenenza: in secondo luogo, le eventuali violazioni della disciplina di partito e la espulsione da questo di singoli membri della Camera non importano sanzioni giuridiche a carico di costoro, né si ripercuotono comunque sull'esercizio delle funzioni assegnate a questi dalla costituzione. Nessuna conseguenza di tale genere può derivare dal disposto dell'art. 18 dello Statuto del P.N.F., secondo cui il fascista che viene espulso dal partito deve essere messo al bando della vita pubblica, perché lo statuto stesso ha valore solo nei rapporti interni degli appartenenti al partito. Né maggiore efficacia potrà avere la recente assunzione delle disposizioni stesse nel regolamento della Camera dei deputati (art. 29 aggiuntivo): tale regolamento infatti non può disporre se non nei limiti dell'art. 61 dello Statuto, e quindi ha potestà di disciplinare, ma non di sopprimere, il diritto all'esercizio della funzione di deputato. Cfr. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Arch. giur.*, 1905, vol. IV pag. 40; ORREI, *Il dir. cost.*, cit., pagg. 240-242. Non è tuttavia a tacere come ad un contrario avviso si potrebbe giungere, muovendo da un diverso concetto della natura giuridica dello Statuto del Partito: così per es.: se con il SALEMI, (*Il P.N.F. e il suo diritto*, in *Diritto del lavoro*) si ritenga che lo Statuto stesso abbia carattere di regolamento autonomo e si consenta nell'opinione che attribuisce a tale categoria di regolamenti efficacia legislativa formale.

dell'ordine del giorno delle Camere. L'influenza del Ministero sulla compilazione dell'ordine del giorno è caratteristica del regime parlamentare inglese (72), nel quale si è affermata storicamente sulla base di un complesso di consuetudini, che portavano a congegnare l'ordinamento dei lavori in modo da fare passare avanti le proposte del Governo, lasciando poco o nessun margine per l'iniziativa dei membri del Parlamento.

Una tale influenza del Governo si manifesta come tendenza anche nei paesi del continente, che imitarono il regime parlamentare: ma poiché mancava in questi quel sostrato di consuetudini proprie del diritto parlamentare inglese, e mancava d'altra parte quella saldezza di organismo dei partiti, che aveva dato vita a quelle consuetudini e ne alimentava il mantenimento, la influenza in parola rimase affidata al prestigio personale dei ministri, e la sua efficacia pratica venne praticamente a variare, con il variare della situazione parlamentare.

In Italia, il regolamento della Camera del 1863 (art. 10) disponeva, limitatamente però alle proposte di legge, che il presidente della Camera dovesse prendere preventivo concerto coi ministri per la discussione di esse. I regolamenti successivi si limitarono ad affermare che l'ordine del giorno viene annunciato dal presidente, senza specificare il modo di formazione. Non mancarono tuttavia, a varie riprese, deliberazioni che affidarono al presidente della Camera e a quello del Consiglio di proporre, d'accordo con la Camera, i lavori da compiere, specie a fine di sessione.

La norma dell'art. 6 non può ricollegarsi con i precedenti ricordati, perché diversi sono sia il fondamento teorico che la fonte giuridica dei poteri in essa sanciti, in confronto a quelli provenienti dai principî del regime parlamentare, ed inoltre assai più ampia ne è l'estensione. Diverso anzitutto è il fondamento, poiché, mentre in regime parlamentare l'influenza del Gabinetto sull'ordine dei lavori dell'assemblea poggia sul compito che ad esso è proprio di esprimere le direttive della maggioranza, della quale esso è espressione, nel regime attuale invece (pur senza escludere l'identità del sentire politico fra Governo e Camere, che anzi costituisce un presupposto

(72) Cfr. TODD, *Parl. gov.*, Cap. IV-3, pag. 387, HATSCHKEK, *Diritto inglese*, vol. I, pagg. 638 e 658.

del funzionamento del sistema, almeno nell'ipotesi normale di consenso del corpo elettorale alla lista proposta dal Gran Consiglio) il potere del Capo del Governo risiede nella funzione, ad esso assegnata, della coordinazione di tutte le attività dello Stato ai fini della politica generale, da lui determinati. Diversa è inoltre la fonte da cui derivano i poteri del Governo, poiché essi non sorgono più, come nel regime parlamentare, dall'autonomia delle Camere, né sono soggetti quindi alla discrezionalità di queste, ma sono invece manifestazione della suprema potestà di impero dello Stato, espressa nella forma dell'attività costituente. In conseguenza, mentre nel regime parlamentare i poteri del Governo nella direzione dei lavori della Camera possono esplicarsi fino a quando non incontrino una contraria volontà della maggioranza, viceversa, per l'art. 6 agiscono in modo assolutamente vincolante.

Tale articolo ha perciò radicalmente innovato al preesistente diritto pubblico italiano, che, in omaggio al principio della indipendenza della funzione parlamentare, attribuiva alle Camere piena autonomia nella determinazione del modo di esercizio delle loro attribuzioni (art. 61 Statuto) e quindi piena padronanza nello stabilire le materie da sottoporre a discussione, e l'ordine dei lavori. Inesatta deve in conseguenza ritenersi l'opinione del Gabba ⁽⁷³⁾ secondo la quale, essendo stata sempre ammessa la facoltà del Governo di opporsi alla presa in considerazione di un disegno di iniziativa parlamentare, nulla è stato sostanzialmente mutato per fatto che tale opposizione venga ora ad esercitarsi prima della discussione. È ovvio osservare che l'opposizione del Governo non era tale da vincolare la Camera, che poteva deliberare in difformità (a parte le conseguenze politiche di siffatto atto, pel significato di sfiducia che poteva esservi annesso), mentre ora essa è definitiva.

La pratica efficacia del mezzo di controllo affidato al Capo del Governo si può esattamente valutare ove si pensi al principio che regola l'attività delle Camere, secondo il quale esse non possono né discutere, né deliberare sopra materie che non siano all'ordine del giorno (art. 31 Reg. Camera dep. T.U. 1925 modif.).

⁽⁷³⁾ Nella relazione al Senato sul progetto di legge sulle attribuzioni del Primo Ministro cfr. *Lav. parlam.*, tornata 19 dicembre 1925, pag. 4375; cfr. anche ORREI, *op. cit.*, pag. 274.

La facoltà in esame è stata da qualcuno considerata come derivante dall'art. 3 dello Statuto, e attinente all'ordine dei poteri del Re, quale partecipante al potere legislativo e non già quale capo di quello esecutivo. Secondo tale tesi, la nuova legge si sarebbe limitata ad aumentare le attribuzioni del Re nella sfera di collaborazione fra i due poteri: Governo e Parlamento ⁽⁷⁴⁾. Ma tale opinione è errata: l'art. 3 dello Statuto si riferisce al Potere legislativo, inteso nel senso limitato di funzione legislativa (sia materiale che formale) ed ha il suo complemento nella norma degli art. 7 e 10, mentre l'art. 6 della legge n. 2263 si applica a tutti gli oggetti che possono essere sottoposti all'esame delle Camere, anche se non costituenti esplicazione di attività sostanzialmente o formalmente legislativa: l'applicazione dell'art. 6 alla disciplina di questa ultima non potrebbe certo farsi derivare dall'art. 3 dello Statuto. In realtà, l'attribuzione in parola rientra in modo tipico nella funzione di Governo, in quanto è diretta in modo immediato alla coordinazione dell'opera dei poteri supremi e al mantenimento dell'unità dell'azione politica dello Stato, e si esplica non mediante una partecipazione diretta alla funzione legislativa, ma come limite preventivo all'esplicarsi di questa; è, inoltre, assolutamente discrezionale nel suo esercizio; ed è attribuita al Primo Ministro, organo specifico della funzione stessa, direttamente dalla legge costituzionale. Essa si ricollega con gli altri poteri statutari di disciplina dell'attività parlamentare, quali lo scioglimento della Camera e la chiusura della sessione. Si è evidentemente ritenuto che, per mantenere l'attività medesima sempre aderente alle esigenze della politica generale, non fossero sufficienti tali mezzi, provalentemente repressivi, e per loro stessa natura, di impiego eccezionale, e si è perciò ad essi aggiunta una forma di intervento normale, preventivo o concomitante, nello svolgimento dei lavori parlamentari.

La natura giuridica dell'«adesione» del Capo del Governo all'introduzione di un oggetto nell'ordine del giorno di una Camera, sembra essere quella propria degli atti di autorizzazione, in quanto l'adesione si pone come condizione per l'esercizio in concreto del diritto, esistente solo in modo potenziale nell'assemblea, di discutere

(74) Cfr.: GABBA, *Relazione al Senato*, cit.; RICCIARDELLI, *Il Capo del Governo nel diritto italiano*, S. Maria C. V. 1926, pag. 50.

o deliberare su un determinato argomento assegnato alla sua competenza: essa appare quindi come elemento necessario per la validità delle deliberazioni.

Tale condizione vale non solo per l'iscrizione nell'ordine del giorno, predisposto per una seduta avvenire, ma anche pei mutamenti dell'ordine del giorno di una seduta, proposti nel corso di questa. È quindi da ritenere che, per tali mutamenti, alle condizioni richieste dall'art. 62 del Reg. Cam. (votazione a scrutinio segreto e maggioranza specificata) sia da aggiungere l'assenso del Capo del Governo.

Nessun mutamento sostanziale la nuova condizione ha apportato nei riguardi di quelle attività di sindacato dei membri del Parlamento, che già prima non potevano essere esplicate senza che il Governo vi acconsentisse (es. le interrogazioni, che, pur iscritte nell'ordine del giorno, non erano svolte, se il Governo rifiutasse di rispondere). Invece innovativa riesce la nuova disposizione nei riguardi sia delle altre forme di sindacato, sia dell'iniziativa parlamentare in materia legislativa. Già prima tale iniziativa era posta in una posizione di inferiorità, rispetto a quella del Governo, poiché, a differenza di questa ultima, abbisognava, per potersi utilmente esercitare, oltre che dell'autorizzazione di almeno tre uffici, della presa in considerazione da parte della Camera. La nuova condizione ora posta non giunge fino a sopprimere l'iniziativa dei membri del Parlamento ⁽⁷⁵⁾, come era stato fatto da altre costituzioni ⁽⁷⁶⁾ le quali, come quella vigente in Italia, ebbero per iscopo di sottrarre al Parlamento la funzione di Governo, ma ne permette l'esplicazione solo in quanto l'iniziativa stessa appaia tale da non compromettere la realizzazione delle finalità politiche, poste dal Primo Ministro ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷⁵⁾ Il diritto di iniziativa dei membri del Parlamento non può ritenersi soppresso, pur dopo la legge del Gran Consiglio, neppure nei riguardi delle leggi costituzionali. Cfr.: MELONI, *op. cit.*, pag. 19; FERRACCIU, *Le leggi costituz.*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, I, pag. 76. Contro, RANELLETTI, *Ist.*, cit., n. 143.

⁽⁷⁶⁾ Così le costituzioni francesi dell'anno 8°, del 1814, del 1852. Al contrario le costituzioni che accentrano la funzione di Governo nel Parlamento, tendono ad escludere l'iniziativa del Potere esecutivo (costituzioni francesi del 1791 e dell'anno 3°). Quanto al diritto inglese, pur mancando ivi ogni norma restrittiva, di fatto il Governo ha il monopolio della iniziativa delle leggi. Cfr. HATSCHER, *op. cit.*, pag. 754.

⁽⁷⁷⁾ Il pericolo, cui si è dovuto ovviare, è quello che potrebbe derivare dalla stessa

Nessun limite invece sussiste per quanto riguarda quella particolare forma di iniziativa, che è costituita dal diritto di emendamento (78).

La norma in esame deroga quindi solo parzialmente all'art. 10 dello Statuto, per quanto riguarda il diritto di proposizione delle Camere, mentre non altera la posizione di parità di queste rispetto al Governo nel momento dell'approvazione delle leggi (art. 3 e 56 dello Statuto).

60. Anche questa facoltà del Governo ha, come le altre, che sono rivolte a promuovere l'accordo fra i poteri, il suo limite nel fine pel quale è stata concessa (79). Interpretata alla lettera essa potrebbe avere per effetto di annientare ogni potestà del Parlamento e sopprimere anche quei diritti dei cittadini, che possono farsi valere attraverso il Parlamento, col risultato di sottrarre interamente il Governo da ogni sindacato sulla conformità alla legge del suo operato, e in definitiva, di alterare tutto il sistema costituzionale. Non sembra che possa attribuirsi all'art. 6 in esame una tale portata, poiché l'interpretazione di essa deve essere armonizzata con il complesso dei principi dominanti nel nostro diritto pubblico. È da ritenere quindi che l'assenso del Capo del Governo non sia condizione necessaria per quella parte dell'attività parlamentare, che attenga ai diritti dei cittadini (esame delle petizioni), o alle prerogative dei membri del Parlamento, oppure che costituisca una condizione per l'esercizio di attribuzioni di ordine giurisdizionale (autorizzazione a procedere al giudizio o all'arresto di membri del Parlamento; accusa dei ministri) o si riferisca all'obbligo del Governo di uniformarsi alle leggi dello Stato (esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti).

Si può inoltre notare come l'assenso del Capo del Governo è richiesto per l'iscrizione nell'ordine del giorno di una data proposta, interrogazione o mozione ecc., ma non per l'attività preliminare, che per determinati casi è richiesta (esame da parte degli uffici, lettura in

discussione di una proposta di iniziativa parlamentare, poiché, per quanto riguarda la trasformazione in legge di questa, il Governo possedeva già, col rifiuto della sanzione, il mezzo per impedirla.

(78) A differenza di quanto avveniva nella costituzione del 2° Impero.

(79) Cfr. ROMANO, *Corso diritto cost.*, cit., pag. 217.

seduta pubblica, distribuzione ai membri della Camera). Vi è quindi modo, per la pubblicità che in tal guisa la proposta dei membri del Parlamento viene ad avere, di sindacare l'opportunità dell'eventuale divieto della discussione opposto dal Capo del Governo, e ciò sia da parte del Re, per l'esame della responsabilità politica del Capo del Governo, sia da parte del corpo elettorale per l'apprezzamento sulla politica del Governo che, alla fine della legislatura, esso è chiamato a dare.

61. Per concludere su tale punto, è da indagare quali sono gli effetti della mancata adesione del Capo del Governo all'iscrizione nell'ordine del giorno di una materia, che di quella adesione abbisognava. La questione può naturalmente sollevarsi solo per l'attività parlamentare, che abbia carattere deliberativo. Così, nel caso di inchiesta, votata dalle Camere senza il previo assenso, potrebbero i cittadini o le autorità rifiutarsi di ottemperare agli ordini della commissione di inchiesta? Così ancora (ove si parta da un concetto diverso da quello sostenuto nel numero precedente) potrebbe il giudice ritenere non legale la deliberazione di una Camera circa una richiesta di autorizzazione a procedere contro un suo membro, deliberazione alla quale si sia proceduto senza l'adesione del Capo del Governo?

Non sembra che il requisito del previo assenso del Capo del Governo possa farsi rientrare fra gli *interna corporis* (sottratti per comune consenso al sindacato degli organi giurisdizionali, anche se siano disciplinati da norme contenute in leggi generali) ⁽⁸⁰⁾ e ciò ove si consideri che quel requisito, pur attenendo al procedimento di formazione della volontà della Camera, non fa parte di questo procedimento, ma si riferisce all'ordinamento dei rapporti fra il potere legislativo e quello esecutivo, e si pone come condizione preliminare per la validità dell'attività parlamentare, esterna a questa. Sicché, sindacando la sussistenza o meno di quel requisito, non si attenta al principio dell'autonomia delle Camere (posto a fondamenti dell'insindacabilità degli *interna corporis*), ma si garantisce il rispetto dei limiti, entro i quali quell'autonomia può validamente esplicarsi.

(80) ROMANO, *op. cit.*, pag. 216.

Tuttavia deve rilevarsi che, di fatto, non prescrivendo la legge alcuna forma per la prestazione dell'adesione da parte del Capo del Governo, manca normalmente agli estranei al Parlamento il mezzo come accertare l'eventuale mancanza di essa: onde dovrebbe valere una presunzione di legittimità dell'atto del Parlamento stesso.

Per quanto poi riguarda le proposte di carattere legislativo, divenute legge, nonostante il difetto della formalità in discorso, può ritenersi che gli atti emessi per il perfezionamento della legge stessa dal potere esecutivo (sanzione, promulgazione, pubblicazione) sanino quel difetto. Ciò indipendentemente dalla risoluzione che si dia alla nota questione, circa il valore della promulgazione, in confronto ai vizi, dai quali sia affetto il procedimento di formazione della legge. Poiché qui l'atto del Capo del Governo, che sottopone alla sanzione del Capo dello Stato il progetto votato dalle Camere, implica necessariamente adesione ad esso, ciò che costituisce un caso di applicazione dei principi comuni, che consentono la sanatoria degli atti invalidi pel sopravvenire della manifestazione di volontà, dal cui difetto i medesimi erano viziati.

62. Mentre la facoltà finora esaminata tende a porre dei limiti all'iniziativa del Parlamento, un secondo gruppo di poteri, conferiti dall'art. 6 al Capo del Governo, ha per iscopo di facilitare il raggiungimento dell'accordo fra Parlamento e Governo, nei casi di dissenso rispetto a una proposta di legge, la cui approvazione sia ritenuta dal Governo necessaria ai fini della politica da esso perseguita.

Il Capo del Governo, a tale scopo, ha la facoltà di richiedere:

a) che una proposta di legge rigettata da una delle Camere, sia, dopo almeno tre mesi dalla prima votazione, di nuovo sottoposta a votazione a scrutinio segreto, senza alcuna altra discussione, salvo che per gli eventuali emendamenti;

b) che una proposta di legge rigettata da una Camera sia trasmessa all'altra e, ove da questa approvata, sia restituita alla prima, che dovrà riesaminarla e rimetterla ai voti.

Con l'uso della prima facoltà si viene a derogare all'art. 56 dello Statuto, che, com'è noto, contiene il divieto di riprodurre nella stessa sessione un progetto di legge già una volta rigettato. Si suole giustificare la disposizione dell'art. 56 con la necessità di evitare

perdite di tempo, o piuttosto, contraddizioni nei deliberati successivi di una medesima Camera, le quali avrebbero per effetto di screditarne il prestigio ⁽⁸¹⁾. In realtà il principio, così solennemente accolto nella nostra carta costituzionale, per imitazione di quelle francesi del 1814 (art. 21) e del 1830 (art. 17), non risponde a nessuna esigenza assoluta dell'istituto parlamentare, ma deve il suo accoglimento nelle costituzioni del continente alla recezione quivi avvenuta della procedura parlamentare inglese, attraverso l'interpretazione datane dal Bentham, il quale ebbe ad elevare a canoni assoluti delle regole pratiche, che trovavano la loro ragione d'essere solo nel particolare ambiente politico, o nella tradizione storica inglese ⁽⁸²⁾.

È poi da osservare come il divieto dell'art. 56 costituiva un ostacolo assai debole al proposito del Governo di riprodurre nella stessa sessione una proposta rigettata, poiché bastava, per eluderlo, modificare anche un lieve dettaglio della proposta stessa, per considerare questa come nuova e quindi non soggetta al divieto ⁽⁸³⁾.

La riforma recata dall'art. 6 appare quindi, in sostanza, di ben modesta portata, limitandosi essa a fornire al Governo il mezzo di insistere per l'approvazione di un progetto, senza ricorrere all'espediente ora ricordato, oppure alla chiusura della sessione ed evitando quindi le gravi conseguenze, nei riguardi di tutta la restante attività legislativa, proprie di quest'ultimo atto ⁽⁸⁴⁾.

63. L'altra facoltà conferita al Capo del Governo dal 3° comma dell'art. 6 innova alla disposizione dell'art. 55 dello Statuto, la quale vieta che una proposta di legge possa essere trasmessa ad una Camera, se non sia stata preventivamente approvata dall'altra.

Anche qui però l'innovazione è meno importante di quanto può

⁽⁸¹⁾ Cfr. RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento*, cit., vol. III, pag. 124.

⁽⁸²⁾ Cfr. HATSCHKEK, *op. cit.*, pag. 725 segg. e specie pag. 747.

⁽⁸³⁾ Si suole citare, come esempio, il caso verificatosi nel 1891 pel progetto Crispi di modifica alla tariffa doganale, bocciato e ripresentato nella stessa sezione con lievi modifiche in alcune voci.

⁽⁸⁴⁾ La relazione ministeriale adduce come ragione della norma la necessità di ovviare alle conseguenze della consuetudine invalsa da noi di prolungare le sessioni, fino a farle coincidere con la legislatura (cfr. ROCCO, *Trasformazione dello Stato*, cit., pag. 201).

sembrare a prima vista, e si risolve nell'aver eliminato la condizione della previa chiusura della sessione: poiché, anche a tenore dello Statuto, una volta aperta una nuova sessione, non vi era più ostacolo per la presentazione all'altra Camera del progetto precedentemente respinto.

La norma non lede in nulla il principio della parità dei voleri delle due Camere, ma tende semplicemente a consentire al Governo una completa informazione sulla opinione dei due rami del Parlamento, nei riguardi di una determinata proposta di legge.

La norma stessa non dispone però sulla via da seguire, nel caso in cui venga a manifestarsi un conflitto fra le due Camere, ove cioè la Camera che si era manifestata per prima, persista nel rifiuto, pur dopo che la proposta sia stata ad essa ripresentata ai sensi del comma precedente. La Commissione dei XV (relatore il prof. Romano) aveva proposto che, in tale ipotesi di conflitto fra due Camere, la decisione fosse demandata ad un'assemblea generale dei membri delle medesime. Tale proposta, che riproduceva sostanzialmente quella Greppi-Ruffini (nella relazione sulla riforma del Senato) non è stata accolta dal Governo, né appare raccomandabile, perché è tale da determinare dei risultati basati non tanto sul grado di efficienza politica di ogni Camera, quanto sulla prevalenza dell'assemblea più numerosa.

La disposizione in esame, oltre a derogare all'art. 55 dello Statuto, può importare anche, nel caso di proposte di legge di carattere finanziario, una modificazione dell'art. 10, che prescrive per esse la priorità di esame da parte della Camera dei deputati. Sebbene nell'art. 10 si parli solo di presentazione, deve tuttavia ritenersi che la priorità sia richiesta per tutto l'esame fino all'approvazione. Un tale effetto, nei riguardi dell'art. 10, il cui fondamento, com'è noto, è puramente storico, appare consono all'indirizzo del Regime fascista, che porta a pareggiare la posizione politica delle due Camere ⁽⁸⁵⁾, in contrasto con la tendenza dei regimi parlamentari, diretta verso la svalutazione della Camera non elettiva, e che, già

⁽⁸⁵⁾ Anche la Commissione dei XVIII, uniformandosi a tale ordine di idee aveva proposto di abrogare l'art. 56 dello Statuto e di consentire la trasmissione all'altra Camera di un progetto bocciato da una.

prima delle costituzioni post-belliche, aveva avuto una notevole manifestazione nel *Parliament Act* del 1911.

64. Si è chiesto ⁽⁸⁶⁾ se il Capo del Governo possa avvalersi delle facoltà, cui si è accennato nel numero precedente, più di una volta per la stessa proposta di legge.

Sembra che la risposta debba essere alternativa, ove si rifletta che intento del legislatore è stato di subordinare la esigenza dell'autonomia delle Camere a quella della coordinazione dell'attività di queste con i fini generali della politica del Governo. Ora, fino a quando duri — a giudizio dell'organo chiamato a porre tali fini — la necessità dell'approvazione di una data proposta, deve durare anche la possibilità di fare uso delle speciali facoltà di cui all'art. 6.

La questione ha analogia con quella che suol farsi circa la legittimità, nel silenzio della legge, dello scioglimento della Camera più volte per lo stesso motivo: bisogna desumere la soluzione — come già si è osservato — dallo spirito informatore di ogni singola costituzione e accogliere quella negativa, ove al Capo dello Stato non sia fatta la posizione di organo risolutore delle crisi costituzionali, e quella positiva nel caso contrario.

La procedura speciale abbreviata dell'art. 6 può esser richiesta dal Capo del Governo solo nel caso in cui la nuova votazione debba aver luogo nella stessa sessione ⁽⁸⁷⁾. Aperta una nuova sessione non si tiene conto, secondo i principi del nostro diritto parlamentare, del lavoro già effettuato e il progetto di legge ripresentato è considerato come prodotto *ex novo*, e quindi soggetto alla procedura ordinaria per la discussione e la votazione.

65. Connessa, per la sua finalità, coi poteri ora esaminati è facoltà concessa al Governo dall'art. 96 del Regolamento della Camera, di imporre il rinvio della votazione su un disegno di legge ad una delle successive tornate, da esso indicata, purché non oltre i quattro giorni. Ciò con l'evidente scopo di dar modo al Governo stesso di potersi sottrarre ai pericoli di improvvise votazioni e di

⁽⁸⁶⁾ Dall'ORREI, *op. cit.*, pag. 268, che esprime opinione contraria a quella esposta nel testo, limitandosi però ad argomentare dal silenzio della legge.

⁽⁸⁷⁾ Così ORREI, *op. cit.*, pag. 259.

poter chiamare a raccolta per la votazione i deputati ad esso fedeli ⁽⁸⁸⁾.

Orientata verso lo scopo di apprestare rimedio contro quel tipico caso di abuso di diritto, che va sotto il nome di ostruzionismo, è la disposizione dell'art. 77 del Regolamento ora citato che consente al Governo di richiedere l'applicazione della procedura abbreviata quando la discussione sugli articoli di un disegno di legge sia protratta con evidente artificio per oltre cinque sedute. Tale procedura consiste nello stabilire un termine fisso non minore di dieci sedute, entro il quale un disegno di legge deve esser votato a scrutinio segreto, nello stato in cui trovasi ⁽⁸⁹⁾. In questo caso però, a differenza di quanto avviene nel caso dell'art. 96, il Governo ha solo il diritto di proporre l'applicazione della procedura abbreviata: arbitra di deliberarla è la stessa Camera, alla quale quindi spetta il giudizio sull'effettiva sussistenza dell'evidente artificio.

66. Concludendo può dirsi che, pur dopo le disposizioni ora esaminate, il Parlamento continua a rivestire la figura di organo costituzionale, poiché le sue manifestazioni di volontà, non possono essere determinate nel loro contenuto da nessun altro potere, e inoltre quella di organo politico e non puramente tecnico, contrariamente a quanto è stato erroneamente affermato da qualcuno. Infatti la funzione specifica del Parlamento continua ad essere quella di valutare la conformità delle misure legislative sottoposte al suo esame non rispetto a prescrizioni tecniche, ma alle esigenze ed alle aspirazioni del popolo: il che, mentre spiega come sia essenziale al Parlamento o almeno a una parte di esso la costituzione secondo il principio elettivo, fornisce la riprova del come gli apprezzamenti e le decisioni ad esso richiesti abbiano necessariamente carattere poli-

⁽⁸⁸⁾ Se questa è la ragione della norma, è evidente che non si poteva, come l'ORREI (*op. cit.*, pag. 276, nota 1) avrebbe voluto, negare il rinvio quando fosse risultata la presenza nell'aula di metà più uno dei deputati in carica. Non è certo ad assicurare il rispetto del principio del numero legale che l'art. 96 è diretto. Ciò, a parte la considerazione, accennata dall'on. Tumedei alla Camera, sulla facilità che vi sarebbe stato di eludere una norma del genere. Cfr. *Atti parlam. Camera*, sess. 24-25, doc. II, A. pag. 14.

⁽⁸⁹⁾ Pei precedenti nel diritto inglese cfr. HATSCHKE, *op. cit.*, pag. 642.

tico ⁽⁹⁰⁾. Solo che, essendo stato tolto al Parlamento il potere di determinare in modo autonomo e vincolante per gli altri organi l'indirizzo politico generale dello Stato, era necessario che la condotta dei suoi lavori non fosse affidata in modo assolutamente incontrollata alla discrezionalità del Parlamento stesso, ma sottoposta alla disciplina dell'organo, sul quale pesa la responsabilità della realizzazione di quell'indirizzo.

§ 8. LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO
NELLA DISCIPLINA DEI RAPPORTI ECONOMICI

67. L'organizzazione delle forze della produzione e del lavoro per mezzo dell'ordinamento sindacale, risponde — come già si è notato — non solo al concetto di disciplinare i rapporti fra le classi e di preservare la società dai danni che gli urti violenti fra di esse provocherebbero, ma soprattutto al proposito di attuare quella compiuta unità morale, politica ed economica, che è posto come principio informatore dell'ordinamento dello Stato fascista dalla dichiarazione della Carta del Lavoro.

Qui l'esame è da limitare a quella parte dell'attività corporativa immediatamente rivolta al regolamento dei rapporti economici della produzione e del lavoro e dei mezzi predisposti per mantenere in costante armonia gli interessi delle classi partecipi alla produzione con quelli generali della nazione e con i fini politici del Governo.

Il fatto economico, prima regolato dallo Stato normalmente solo in via indiretta, soprattutto attraverso la politica finanziaria, o, in modo frammentario, dalla legislazione del lavoro, viene assunto nella concezione fascista come fine immediato dello Stato stesso e da esso disciplinato in modo diretto e nella totalità dei suoi aspetti, nella considerazione ch'esso è elemento essenziale per la vita stessa e lo sviluppo della collettività nazionale. D'altra parte l'assunzione del fatto economico da parte dello Stato, nel concetto fascista, lungi dal significare riduzione dello Stato all'economia, importa collegamento e subordinazione di questa alla politica e, di conseguenza, potenzia-

⁽⁹⁰⁾ Cfr. RANELLETTI, *La rappresentanza nel nuovo ordin. pol. e amm. it.*, in *Riv. di dir. pubbl.*, 1929, I, pag. 205.

mento della potestà di impero dello Stato. Il principio etico e politico, che permea di sé tutto l'ordinamento sindacale corporativo e consente di potere utilizzare ai fini generali dello Stato il complesso delle forze del lavoro e della produzione, quello cioè della subordinazione del diritto individuale al sociale, non si pone come affermazione puramente programmatica ⁽⁹¹⁾ o espressione di un dovere morale, ma viene trasportato nel campo propriamente giuridico, e la sua attuazione è preparata, e come necessitata, da un sistema di altri principî, anch'essi trasferiti dalla sfera della morale a quella del diritto, garantiti e resi concretamente operativi per mezzo di un complesso di istituti amministrativi, giudiziari, legislativi.

Così: i diritti delle classi sono riconosciuti e garantiti solo come corrispettivo dell'adempimento, in senso utile alla collettività, della funzione sociale a ciascuna di esse assegnata; la proprietà privata è protetta, ma solo nei limiti del vantaggio generale; il lavoro tutelato, ma obbligato a dare il massimo di rendimento; la uguaglianza delle classi garantita attraverso i sindacati riconosciuti di categoria e la rappresentanza paritetica di esse negli organi corporativi; la solidarietà fra le classi stesse attuata mediante i contratti collettivi di lavoro e l'opera della magistratura del lavoro; la coordinazione delle attività delle categorie, fra loro, e con le esigenze essenzialmente unitarie della produzione assicurata dalle Corporazioni e, in grado più elevato, dal Consiglio Nazionale delle Corporazioni.

Questo il sistema dei principî e degli organismi giuridici, destinati a ricondurre ad un principio organico i rapporti fra le classi ed a sostituire al tipo di economia liberale, affidata al giuoco meccanico delle leggi economiche, in nome di una presunta armonia prestabilita, il tipo di economia corporativa: un'economia che continua ad essere affidata per l'esercizio agli stessi privati interessati, i quali però vengono assunti non semplicemente come tali, ma come agenti in funzione dell'interesse generale e nell'ambito delle direttive fissate dallo Stato.

Contro l'affermazione di una presunta assolutezza di leggi economiche, studiate prescindendo dall'azione dello Stato, oppure aventi un presupposto internazionalistico, astrae dalla realtà sto-

⁽⁹¹⁾ Come per es. avviene di analoghi principî posti nella Sez. 5^a della parte II, della costituzione di Weimar.

rica della nazione, il Fascismo afferma, nella organizzazione e nella disciplina della produzione, il punto di vista nazionale e tende a realizzare la unitarietà dei vari elementi che confluiscono nell'attività economica al fine dell'incremento della potenza nazionale. Ciò importa la necessità di un contemperamento, estremamente delicato e difficile, ma non meno necessario, fra il dato tecnico e quello politico, fra le leggi, non impunemente trascurabili, dell'economia, e le necessità supreme della nazione; contemperamento che può avvenire esclusivamente sul terreno dello Stato, come dell'organo che solo può coordinare gli interessi particolari contrastanti coi fini più generali e permanenti ⁽⁹²⁾. Di uno Stato però — questo è il punto fondamentale — che non sia burocratizzato, e quindi avulso dalle forze economiche operanti e sfornito della competenza necessaria, né parlamentarizzato, cioè diretto nella sua azione dal principio maggioritario, e quindi incapace di equilibrare gli antagonismi delle forze sociali, secondo un principio di giustizia, ma di uno Stato, appunto, corporativo, il quale, anziché regolare direttamente i rapporti economici, dirige e controlla l'azione spontanea delle classi addette alla produzione e ciò per mezzo di organi di rappresentanza concreta dello Stato, sotto la guida suprema del Capo del Governo.

68. L'organo che, in via ordinaria, ha il compito di attuare la politica corporativa del Governo è il Ministero nelle corporazioni. È infatti esso che segue passo passo tutta l'attività degli organismi rappresentativi delle forze economiche, dirigendola e guidandola verso i fini statali. Il Ministero predetto infatti conferisce il riconoscimento giuridico alle associazioni dei datori di lavoro e lavoratori, e lo revoca; approva e rivede gli statuti; autorizza l'assunzione da parte di esse di vincoli di carattere internazionale; ratifica la nomina dei dirigenti e ha potere di revocarli; esercita la vigilanza e la tutela sugli atti delle associazioni regionali; scioglie i consigli direttivi e può porre al loro posto dei commissari; decide i ricorsi prodotti contro le deliberazioni degli enti sindacali; può rendere inefficaci i contratti collettivi di lavoro, non procedendo alla loro pubblicazione; ratifica le tariffe e i regolamenti per le prestazioni personali degli apparte-

⁽⁹²⁾ Così Mussolini, nel discorso del 31 gennaio 1926, per il suo insediamento come ministro delle corporazioni.

nenti alle associazioni di professionisti; esercita le funzioni di conciliazione obbligatoria nei conflitti di categoria.

Ma il ministro delle corporazioni per la subordinazione in cui egli, come gli altri ministri, è di fronte al Capo del Governo non fa che tradurre le direttive da questi assegnate all'azione economica dello Stato: la politica economica non è che parte, fra le più importanti, della politica generale ed è quindi da collegare necessariamente a questa, ciò che avviene secondo i principî propri dell'ordinamento ministeriale, già visti.

69. Oltre a quest'azione indiretta, il Capo del Governo possiede il potere di intervenire in modo immediato e diretto nella disciplina del lavoro e della produzione: ciò in virtù della legge 20 marzo 1930, n. 206, sulla riforma del Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Per intendere il significato e determinare l'estensione dell'intervento del Capo del Governo nel seno di tale organo, è necessario studiare di questo, brevemente, la natura giuridica.

A tale scopo appare utile muovere dal confronto fra la disciplina degli organi corporativi, quale era stata disposta con la legge 3 aprile 1926, n. 563 e il R.D. 1° luglio 1926, n. 1130, e quella ora attuata con la citata legge n. 206 e con il R.D. 12 maggio 1930, n. 908.

Anteriormente alla recente riforma i poteri normativi di tali organi erano molto limitati, perché potevano esplicarsi solo nel campo dei rapporti di lavoro⁽⁹³⁾ con efficacia equiparata a quella dei patti collettivi e anche qui dietro accordo delle associazioni interessate, salvo che per una materia assai circoscritta e di importanza secondaria, quale il regolamento del tirocinio o garzonato. Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni, poi, previsto dall'art. 44 del R.D. 2 luglio 1926, n. 1131 era concepito come organo puramente consultivo nelle questioni interessanti più corporazioni. Tali organi apparivano così rivestiti di un carattere prevalentemente amministrativo (organi dell'amministrazione dello Stato, erano infatti definiti dall'art. 42) e la loro costituzione e il loro ordinamento erano affidati interamente al ministro delle corporazioni, il quale, per gli

(93) La facoltà di cui all'art. 44, lett. *b*, del R.D. n. 1130 è limitata all'incoraggiamento o sussidio delle iniziative dirette a coordinare e organizzare la produzione e non ha carattere normativo o imperativo.

art. 42, 43 e 46 del Reg. cit. del 1° luglio 1926 poteva, con propri decreti, costituire le corporazioni, fissarne l'organizzazione e la competenza, determinarne le attribuzioni e i poteri, nominarne i presidenti, disciplinare la nomina dei delegati.

La riforma ricordata ha radicalmente modificato gli organi centrali di collegamento, trasformandone la figura giuridica: cosicché non appare più esatto continuare a definirli organi amministrativi, e ciò, sia che si considerino dal punto di vista subiettivo della loro composizione, sia da quello obiettivo delle attribuzioni loro conferite ⁽⁹⁴⁾.

Infatti, per quanto riguarda quest'ultimo punto, è da rilevare che un organo in tanto può definirsi amministrativo, in quanto esso abbia come suo compito principale e ordinario di emettere direttamente atti amministrativi, oppure di svolgere attività puramente complementare o ausiliarie di quella amministrativa.

Ora il Consiglio Nazionale delle Corporazioni possiede indubbiamente delle attribuzioni che, esaminate dal punto di vista del loro contenuto, sono ausiliarie di quelle amministrative. Questo può dirsi per es.: per l'attività consultiva relativa alla materia di cui ai numeri da 3 a 6, da 8 a 12, da 14 a 16 e al 1° comma dell'art. 10 della legge n. 206, per l'attività delle sezioni e sottosezioni agenti in funzione di corporazioni, allorché essa sia rivolta all'istituzione degli uffici di collocamento, allo studio e all'incoraggiamento delle iniziative dirette a meglio organizzare la produzione, alla vigilanza sull'osservanza delle norme sul garzonato, ecc.

Ma oltre a queste funzioni il Consiglio Nazionale delle Corporazioni ne possiede altre, più importanti, che non sembra abbiano un contenuto amministrativo. Esse sono:

a) attribuzioni di consulenza politica: per l'art. 15 della legge il Comitato corporativo centrale ha il compito di dare pareri sulle questioni riflettenti gli orientamenti politici dell'azione sindacale. Per questo punto il Consiglio si presenta quale organo ausiliatore dell'attività di Governo, tenuto com'è, non ad esprimere apprezzamenti di merito amministrativo o tecnico, ma a entrare in valutazioni

⁽⁹⁴⁾ Cfr. fra gli altri RANELLETTI, *Ist.*, cit., pag. 590.

relative ai riflessi che i problemi della produzione e del lavoro esercitano sulla politica generale;

b) attribuzioni di consulenza collegata allo svolgimento di attività legislativa, e quindi non riconducibile al concetto di amministrazione: così per es. per le materie di cui ai numeri 1, 2, 7, 13 dell'art. 10 della legge n. 206;

c) attribuzioni di carattere vero e proprio legislativo.

Secondo l'interpretazione, che sembra la più corretta, deve ritenersi che rivestano tale carattere le norme che il Consiglio può emettere per la materia di cui all'art. 12. Anzi che indugiarsi nella ricerca della denominazione da dare a tali norme, sembra più proficuo esaminare per quali motivi esse non possono farsi rientrare nel campo dell'attività amministrativa. Dato il principio della separazione dei poteri al quale è ancora informato il nostro ordinamento giuridico, la facoltà dell'emanazione di norme generali e astratte non può ritenersi concesso al potere esecutivo se non in modo accessorio, solo in quanto sia necessario all'esplicamento di concreta attività amministrativa. È questo il senso da attribuire al concetto che riconduce la potestà regolamentare della P.A. all'autonomia di questa, in quanto deve intendersi che il potere di darsi un proprio ordinamento, in che quella autonomia si sostanzia⁽⁹⁵⁾, non sussista se non in relazione alla necessità del pratico raggiungimento dei fini, di competenza propria dell'amministrazione stessa. Il prefissare delle norme per rapporti, ai quali non corrisponda un concreto agire della P.A., e che invece riguardano esclusivamente soggetti estranei ad essa, non sembra che possa farsi rientrare nella funzione amministrativa. In riferimento a ciò sembra pienamente esatto (sebbene sia stato di recente e da fonte autorevole negato)⁽⁹⁶⁾ ritenere che nell'attività normativa dell'Esecutivo rientrino solo quelle norme che vertono sulla materia amministrativa⁽⁹⁷⁾. Connessa con tale carattere è l'esigenza, a cui i regolamenti amministrativi devono obbedire, del rispetto della sfera di libertà dei cittadini. Invece è nella natura

(95) Cfr. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, pag. 46.

(96) Cfr. ROMANO, *Contratti collettivi e norme giuridiche*, in *Archiv. studi corpor.*, vol. I, pag. 42.

(97) V. ZANOBINI, *Legge, regolam.*, ecc., in *Diritto del lavoro*, 1929, I, pag. 330; e più rec. *Carattere particolare dell'autonomia*, in *Scritti per Ranalletti*, vol. II, pag. 401.

delle norme emesse dal C.N.C. di riguardare materia in genere non amministrativa e di incidere in modo diretto nella sfera del diritto individuale, circoscrivendola, indipendentemente da ogni preventiva determinazione legislativa.

L'attività normativa del C.N.C. non si può neppure ricondurre alla speciale autonomia dell'ordinamento corporativo, intesa quale istituzione particolare formatasi nell'interno del potere esecutivo⁽⁹⁸⁾. Se questo concetto può valere per spiegare l'attività normativa delle associazioni sindacali, non può estendersi al potere del C.N.C., che non rientra in quella particolare istituzione, ma è un ente a sé, organo diretto dello Stato al pari, per es., (a parte la differenza delle funzioni) del Ministero delle Corporazioni.

Se ci si limita ad una considerazione puramente formale, non è dubbio che le norme del C.N.C. siano in una posizione subordinata di fronte alla legge, e quindi assimilabili ai regolam. amm. (art. 32 del R.D. n. 908 del 1930). Ma, considerate dal punto di vista del contenuto, esse appaiono assimilabili alla legge: con che non vuole prendersi in considerazione tanto la loro capacità di contenere disposizioni generali e astratte, quanto il fatto che esse sono suscettibili di disciplinare la stessa materia, per la quale vige la c.d. riserva della legge, sono valide su tutto l'ambito del territorio dello Stato, fornite di efficacia normalmente imperativa e poste in una posizione di superiorità rispetto alle norme dei contratti collettivi⁽⁹⁹⁾.

(98) Così lo ZANOBINI, in *Archivio studi corp.*, I, pag. 254. Lo Z. aveva, nello scritto citato nella nota precedente (pag. 333) ritenuto che le norme corporative fossero fondate sull'autonomia sindacale, e ciò, in base alla duplice considerazione: che le medesime non possono essere emesse se non dietro apposita delegazione da parte delle associazioni sindacali, e che esse sono derogabili da parte dei contratti collettivi. Ma entrambi quegli elementi vengono meno nei riguardi delle norme del C.N.C.

(99) Si è sostenuto dal GUIDI (cfr. *Le funzioni in politica sociale*, 1930, pag. 483) che le norme del C.N.C. sono semplicemente dispositive, e ciò argomentando dal fatto che l'art. 12, 4° comma della legge n. 206 ha richiamato, agli effetti della obbligatorietà delle norme stesse, solo l'art. 10 della legge 3 aprile 1926 e l'art. 55 Regolam. 1° luglio 1926, e non l'art. 57 del Regolam. stesso il quale assimila le norme degli organi corporativi a quelle dei contratti collettivi. L'Asquini, per lo meno, pur equivocando sull'articolo del Regol. 1926, cui la legge n. 206 (art. 2) si riferisce, riconosce alle norme del Consiglio la stessa efficacia propria dei contratti collettivi (cfr. ASQUINI, *Sul C.N.C.*, Roma 1930, pag. 10, n. 2). Contro l'affermazione del Guidi si può osservare come, appunto pel fatto che l'art. 12 non ha richiamato gli art. 56 e 57 (ma solo quello relativo alla obbligatorietà delle

Si potrebbe, a proposito della facoltà di emettere le norme in parola, parlare di delegazione, ma mettendo in rilievo che trattasi di delegazione proveniente non dalla legge ordinaria, bensì da quella costituzionale, e con carattere di permanenza ⁽¹⁰⁰⁾. In ogni caso, si tratta di una delegazione di competenza che, pel suo contenuto, non è amministrativa e che quindi non può conferire carattere amministrativo all'organo che ne sia investito.

L'affinità con l'attività legislativa discende anche dalla considerazione del carattere politico che deve riconoscersi alle norme del C.N.C. Già, come s'è visto, la stessa legge n. 206 (art. 15) presuppone in un organo del Consiglio, e cioè il Comitato corporativo centrale, il possesso di una specifica competenza politica, che non si potrebbe certo attendere da un corpo che avesse indole amministrativa, e che evidentemente si deve ritenere presente non solo nell'esplicamento di quella particolare funzione consultiva, ma anche e soprattutto nell'attività normativa. Ciò del resto deve ritenersi in base all'indole della materia oggetto di tale attività, materia che non potrebbe essere vantaggiosamente regolata se non da chi possieda, accanto ad una specifica competenza tecnica, la capacità di valutare gli interessi della produzione nel loro complesso ed in relazione alla situazione generale della Nazione.

Se, dalla considerazione della natura obiettiva delle funzioni del C.N.C., si passa all'esame di alcuni elementi relativi alla composizione dell'organo e al modo del suo funzionamento, si rinvergono

norme per tutti gli appartenenti alle categorie e l'altro riferentesi alla responsabilità delle associazioni, in caso di violazione) è da argomentare che intenzione del legislatore è stata di conferire alle disposizioni emesse dal C.N.C. un grado di efficacia maggiore di quella prima attribuita agli organi centrali di collegamento (in armonia del resto con la diversa posizione del nuovo ente) in modo da rendere le medesime inderogabili da parte di successivi contratti collettivi. Le associazioni interessate non possono direttamente revocare le norme del Consiglio, ma solo promuovere, nelle forme dell'art. 12, un nuovo provvedimento da parte del C.N.C. di modifica del primo. Naturalmente vi potranno essere, fra quelle emesse dal Consiglio, norme dispositive, ma ciò è da desumere di volta in volta dall'interpretazione di esse, non è un carattere necessario delle norme stesse.

⁽¹⁰⁰⁾ È quindi più esatto parlare, anziché di delegazione, del conferimento di una competenza istituzionale. Nel senso della delegazione cfr. COMBA, *La funz. norm. del C.N.C.*, in *Il diritto del lavoro*, I, pag. 627; AMBROSINI, *Il Consiglio Naz. Corp.*, Roma 1930, pag. 57. Sulla distinzione fra attribuzione di competenza e delegazione v. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova 1931, pag. 45 segg.

nuovi motivi che inducono ad escludere il carattere amministrativo dell'organo stesso. Così si dica per es. dell'indole rappresentativa, che indubbiamente il Consiglio riveste; del diritto di autoconvocazione, che la legge riconosce all'assemblea generale (art. 7 del R.D. 12 maggio 1930, n. 908) ⁽¹⁰¹⁾; dell'intervento nell'assemblea di organi politici, come il Capo del Governo, i membri della direzione del Partito fascista; della pubblicità delle sedute dell'assemblea (art. 14); del giuramento imposto ai membri del Consiglio, negli stessi termini prescritti pei senatori e deputati (art. 25).

Sicché non sembra errato ritenere che il Consiglio considerato dal punto di vista della sua attività più importante e veramente caratteristica, rientri fra gli organi della funzione legislativa. Organo straordinario, nel senso che ha competenza limitata solo a determinate materie, e subordinato, in quanto la sua podestà è condizionata al rispetto del principio della prevenzione, disposta a favore degli organi ordinari della funzione legislativa ⁽¹⁰²⁾. Ma, entro questi confini, e finché non espressamente abrogate con legge, le norme emesse dal Consiglio hanno di fronte ai singoli lo stesso contenuto e la stessa efficacia di quelle del Parlamento ⁽¹⁰³⁾.

⁽¹⁰¹⁾ L'assemblea è sempre formalmente convocata dal suo presidente, ma quando la convocazione sia richiesta per iscritto da almeno un terzo dei suoi membri, il presidente è obbligato a procedervi.

⁽¹⁰²⁾ Durante la discussione parlamentare del disegno di legge sulla riforma del C.N.C. è stata da alcuni oratori prospettata la necessità di riservare al Parlamento la statuizione delle direttive generali sui rapporti di lavoro e economici. Ma, a parte ogni considerazione di opportunità politica, nessun limite, dal punto di vista giuridico, all'infuori della condizione del previo consenso delle parti interessate nei rapporti economici, si oppone a che il C.N.C. possa porre tali direttive. In definitiva, come sarà appresso ricordato, è il Capo del Governo arbitro di conferire al Consiglio o al Parlamento l'esame di determinate norme. Ciò conferma l'analogia che v'è fra l'attività dei due organi.

⁽¹⁰³⁾ Ad ammettere ciò non osta il fatto che il Consiglio non abbia normalmente iniziativa, poiché il possesso di questa non è essenziale neppure per l'organo legislativo ordinario.

Il carattere legislativo, nel senso specificato nel testo, deve ammettersi non solo per le norme di cui ai nn. 1 e 2 dell'art. 12, ma anche per quelle del n. 3 e, persino, a mio parere, del comma 3° dell'articolo stesso. L'opinione prevalente è però nel senso di escludere tale carattere soprattutto nel caso del 3° comma, argomentando dal fatto che la legge conferisce in tal caso al Consiglio solo la potestà di ratificare gli accordi già intervenuti fra le associazioni (v. un riassunto delle varie opinioni in *Il diritto del lavoro*, 1930, I, pag. 521), La confutazione di tale tesi sarebbe qui fuori luogo; si può solo

Ciò premesso, sembra possa consentirsi nell'opinione che scorge nel C.N.C. un organo costituzionale dello Stato. Ciò non in base alle considerazioni che sogliono addursi ⁽¹⁰⁴⁾, ma per la coesenzialità di detto organo al tipo di ordinamento corporativo dello Stato, quale si è voluto costituire in Italia, e soprattutto per la natura delle funzioni esercitate, che gli consentono di porre, in virtù di

osservare che se l'atto affidato al C.N.C. avesse la natura giuridica di vera e propria ratifica (o meglio di approvazione) dovrebbe conseguire che esso sia condizione necessaria solo per la efficacia, non per la intrinseca validità degli accordi stipulati fra le associazioni (seguendo in ciò l'opinione più autorevole circa la natura giuridica dell'atto di approvazione. Cfr. per tutti, FORTI, *I controlli*, in *Trattato Orlando*, vol. II, pag. 789 segg.). Ora una tale conseguenza può apparire ammissibile, allorché gli accordi vertano su materia relativa ai rapporti di lavoro; ma essa invece sarebbe in disarmonia con l'attuale sistema del diritto corporativo nel caso di accordi relativi a rapporti economici. La stipulazione di tali accordi non rientra infatti nella funzione propria delle associazioni sindacali ed anzi è esplicitamente ad esse vietata dall'art. 22 del Regol. 1° luglio 1926. È vero che l'art. 12 cit. 4° comma, afferma espressamente l'obbligatorietà degli accordi, in deroga all'art. 22; ma non sembra che siasi operata una vera deroga, poiché la prima disposizione si riferisce ad un'ipotesi diversa da quella presa in considerazione dalla seconda; onde, a stretto rigore, il 4° comma dell'art. 12 può ritenersi superfluo. Infatti l'art. 12 non ha voluto attribuire in proprio alle associazioni sindacali la disciplina, in via generale, della materia economica, ma ha solo consentito ad esse di collaborare con il Consiglio nel procedimento di formazione del contenuto delle norme, in un piano di subordinazione. Sicché l'intervento del Consiglio, lungi dal sovrapporsi, come elemento perfezionativo, ad una volontà già formata, entra a integrare il processo stesso di formazione della volontà. In sostanza fra l'ipotesi del n. 3 del primo comma e quella del terzo comma dell'art. 12 non vi è altra differenza se non questa: che nel primo caso l'accordo delle associazioni interessate è diretto solo a provocare l'esercizio dell'attività normativa da parte del Consiglio, mentre che nel secondo caso, oltre che su questo punto, si estende anche alla formulazione di uno schema di regolamento dei rapporti che si intendono disciplinare.

⁽¹⁰⁴⁾ Così si dica del conferimento del carattere della costituzionalità attribuita alla legge sul C.N.C. dal n. 7 dell'art. 12 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693. Così ancora dell'intervento nell'attività del Consiglio di organi costituzionali, come il Capo del Governo. Per la confutazione di tali tesi v. ZANOBINI, *s. c.*, in *Archivio studi corp.*, pag. 248, nota 3. Si può dire che non dalla presenza del Capo del Governo nel Consiglio si può arguire il carattere costituzionale di quest'ultimo, ma viceversa, dal fatto della sussistenza di tale carattere si deve derivare la necessità dell'attività disciplinatrice del Capo del Governo: attività che però, non sopprimendo l'autonomia del Consiglio, non altera la sua posizione costituzionale, contrariamente a quanto ritiene il RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 590, n. 6. Così la subordinazione del funzionamento delle Camere alla direzione del Capo del Governo non modifica il carattere costituzionale di esse.

un'abilitazione di carattere costituzionale e in condizioni di autonomia (in quanto le sue manifestazioni di volontà non possono essere determinate in alcun modo dall'intervento di organi estranei) norme primarie, fornite di efficacia vincolante *erga omnes*, e suscettibili di limitare, all'infuori di particolari abilitazioni legislative, la sfera di libertà di singoli soggetti di diritto.

70. Questa stessa autonomia, di cui il Consiglio è fornito, esige però che esso, al pari degli altri organi costituzionali, sia sottoposto all'azione direttiva e coordinatrice del Capo del Governo.

I poteri a questi conferiti, nei riguardi della costituzione e del funzionamento del Consiglio, sono di varia natura e importanza. Anzitutto sono da ricordare quelli che derivano dalla qualità a lui attribuita a presidente di diritto del Consiglio stesso e che costituiscono attribuzioni proprie della presidenza di ogni corpo collegiale: così la convocazione dei vari organi che compongono il Consiglio, la direzione dei lavori, la determinazione dell'ordine del giorno ecc. Sono questi i compiti meno importanti, dei quali la legge espressamente consente la delega a favore del Ministro delle Corporazioni.

Strettamente inerenti invece alla qualità di Capo del Governo, e quindi non delegabili, a pena di nullità degli atti che fossero emessi senza l'intervento di detto organo, sono:

a) quelli per mezzo dei quali il Capo del Governo è chiamato a esercitare una preminente influenza, sia sulla composizione del Consiglio, sia sul conferimento ad esso di particolari attribuzioni. Appartengono a tale categoria di poteri: la proposta pel riconoscimento della qualità di membro del Consiglio, nonché per la perdita di essa (art. 8); l'autorizzazione all'intervento di membri diversi da quelli di diritto (art. 17); le proposte di varianti all'elenco dei membri di diritto (art. 5); la modifica della costituzione ordinaria delle sezioni (art. 4); l'istituzione di commissioni permanenti (art. 6); l'eventuale conferimento alle sezioni del Consiglio dei poteri propri delle Corporazioni (art. 13); la disciplina delle funzioni di collegamento fra il Consiglio e le Corporazioni già costituite (articolo 14);

b) quelli diretti a condizionare in modo preventivo le manifestazioni della funzione normativa del Consiglio o a conferire ad esse, una volta attuatesi, concreta efficacia (art. 12).

Sono questi ultimi che costituiscono la parte più importante

dell'attività del Capo del Governo, quella dove egli appare nella sua veste caratteristica di dirigente degli organi fondamentali dello Stato, e di giudice della conformità delle loro manifestazioni di volontà ai fini generali da lui posti.

Nei riguardi della disciplina dei rapporti del lavoro e dell'assistenza, spetta al Capo del Governo l'iniziativa dell'assegnazione al C.N.C. del compito della coordinazione delle norme particolari, emesse in materia dalle associazioni. Invece, per quanto riguarda i rapporti economici il Capo del Governo non ha un potere di iniziativa autonomo: egli non ne può promuovere la regolamentazione per opera del Consiglio, se non a condizione che vi sia la richiesta delle associazioni professionali interessate, richiesta che però non vincola il merito della decisione spettante al Capo del Governo, ma costituisce solo una condizione necessaria per la validità delle deliberazioni del C.N.C. (105).

Identica è tuttavia, nell'un caso e nell'altro, la natura giuridica dell'assenso del Capo del Governo: esso ha il carattere di autorizzazione, di atto cioè necessario alla pratica esplicazione del potere normativo, che appartiene, come propria attribuzione, al Consiglio (106). L'opinione, secondo la quale la potestà normativa, nei casi

(105) Che una tale richiesta non possa avere il carattere di delegazione si può desumere, oltre che da argomenti letterali (v. RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 586, n. 2), anche dalle considerazioni di cui alla nota 2 a pag. 149. Se le associazioni non hanno il potere di regolamentazione della materia economica, come può ritenersi che ne deleghino ad altri l'esercizio? Cfr. in tal senso anche SCHANZER, *Sulla natura giuridica delle norme, ecc.*, in *Il diritto del lavoro*, 1931, I, pag. 228, n. 1. Deve quindi ritenersi infondata l'opinione in contrario espressa dallo ZANOBINI, *s. c.*, in *Archivio studi corp.*, pag. 521.

(106) Il RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 586, n. 2, ha osservato come nel caso in esame non ricorrono i caratteri dell'autorizzazione, in quanto manca al C.N.C. l'iniziativa dell'esercizio del diritto, che dovrebbe essere oggetto dell'autorizzazione. Ma si può notare, in primo luogo, come l'ordinamento vigente non esclude che « il conferimento » da parte del Capo del Governo sia preceduto da una richiesta del Consiglio. Anzi una iniziativa, se non del Consiglio come corpo, per lo meno di una frazione dei suoi membri è espressamente previsto dall'art. 7 del R.D. n. 908: né sembra che muti nei due casi la figura giuridica dell'atto richiesto dal Capo del Governo. In secondo luogo, vi è da osservare come indubbiamente vi è una differenza fra le comuni autorizzazioni amministrative e quella in discorso, differenza derivante dal fatto che, mentre nelle prime l'interesse all'esercizio della facoltà, oggetto dell'autorizzazione, è prevalentemente del privato, onde è lasciato al suo apprezzamento discrezionale il promuoverne il rilascio,

di cui al n. 1 e 2 dell'art. 12 appartenga in proprio al Capo del Governo e venga da questi trasferita per delegazione al C.N.C. (ormai del resto generalmente rigettata) ⁽¹⁰⁷⁾ oltre che contrastare con la lettera della legge, che parla di attribuzione dell'esercizio e non del diritto, urta con il sistema del nostro ordinamento, secondo il quale al Capo del Governo non competono normalmente fuori del campo dell'amministrazione, attribuzioni di carattere sostanzialmente legislativo.

Oltre che valutare in modo preventivo l'opportunità dell'emanazione delle norme, il Capo del Governo ha il potere di sindacare il contenuto di queste, una volta formate, allo scopo di accertare l'opportunità di procedere alla loro pubblicazione, che è necessaria perché le norme stesse possano produrre effetti giuridici. Quest'atto del Capo del Governo riveste la figura dell'approvazione: esso però non si concreta in una manifestazione formale, ma è implicita nel fatto della pubblicazione. Tale approvazione è assolutamente discrezionale, e, pur rivolta prevalentemente, data la natura dell'organo che la emette all'esame del merito, dell'opportunità politica delle norme stesse, può anche mirare eventualmente all'accertamento della legittimità di esse, specie allo scopo della garanzia della sfera di competenza del Parlamento e del potere esecutivo, che potrebbe essere stata invasa dall'attività del C.N.C.

71. Riassumendo, l'intervento del Capo del Governo nel potere normativo del Consiglio si svolge in tre momenti distinti: in un momento anteriore all'esercizio del potere stesso da parte di questo — in un momento concomitante all'esercizio medesimo — e infine in un momento posteriore all'esaurimento di esso.

Solo nel secondo di tali momenti il Capo del Governo partecipa,

nella seconda invece, non trattandosi dell'esercizio di una facoltà, ma di un potere pubblico, di carattere politico, la valutazione della necessità del concreto esplicarsi di questo è da rimettere all'organo, che ha la responsabilità dell'indirizzo generale politico. Sembra tuttavia che il proprio dell'istituto della autorizzazione consista nel rendere operativo di fatto un potere, spettante potenzialmente ad un soggetto o a un organo e che, a caratterizzare il medesimo, non influisca il considerare da chi parta l'iniziativa per l'esercizio del potere stesso.

⁽¹⁰⁷⁾ Essa era stata sostenuta dal D'AMELIO, in *Politica sociale*, pag. 467. V. le osservazioni critiche del PANUNZIO, *Il C.N.C.*, in *Lo Stato*, 1930, pag. 307.

o direttamente o per mezzo del suo delegato, alla funzione normativa del Consiglio, ma vi partecipa non quale organo distinto, ma come membro, in una posizione di eguaglianza, sia pure di *primus inter pares* rispetto agli altri componenti. Invece, negli altri due momenti, la volontà del Capo del Governo non concorre attivamente alla formazione delle norme, ma si pone come condizione pel valido ed efficace esplicamento della volontà del Consiglio, senza immedesimarsi con questa, diretta com'è a scopo diverso.

Non può quindi ritenersi esatta l'opinione dello Zanobini ⁽¹⁰⁸⁾, secondo la quale la partecipazione attiva e sostanziale del Capo del Governo nella funzione regolamentare del Consiglio contribuirebbe a dare alla norma corporativa il carattere di atto complesso, analogo in certo modo all'atto legislativo formale ⁽¹⁰⁹⁾. Piuttosto un'analogia si deve trovare fra l'attività esplicata dal Capo del Governo nei riguardi del Consiglio Nazionale delle Corporazioni e quella a lui spettante di fronte alle Camere: in entrambi i casi vi è un assenso preventivo a che detti organi esercitino in concreto la competenza loro spettante istituzionalmente, e un assenso posteriore necessario perché gli atti di volontà dei medesimi conseguano effetti pratici, assenso che si manifesta per gli atti del Consiglio con la pubblicazione, e per gli atti delle Camere con la loro presentazione al Re per la sanzione.

Il Capo del Governo non agisce sull'attività del Consiglio come organo del potere esecutivo, nel quale rientrerebbe — secondo lo Zanobini — il Consiglio stesso, ma invece come supremo moderatore degli organi costituzionali e nella forma tipica in cui questa sua funzione si esplica: nella forma cioè dell'assenso, che limita e controlla il funzionamento degli organi stessi, senza sostituirsi ad essi e senza partecipare in forma di attiva cooperazione alle funzioni loro proprie.

⁽¹⁰⁸⁾ Vedi ZANOBINI, *Le funzioni normative*, cit. l. c., pag. 253. Nel senso indicato nel testo cfr. RANELLETTI, *op. cit.*, pag. 586, n. 2.

⁽¹⁰⁹⁾ Lo stesso Zanobini, riavvicina l'attività del Capo del Governo, autorizzativa della pubblicazione delle norme del C.N.C., al diritto di veto: ma il diritto di veto, appunto, a differenza della sanzione, non si esplica contemporaneamente alla formazione dell'atto, ma si aggiunge all'atto già formato per regolarne gli ulteriori effetti e non può quindi ritenersi elemento di un atto complesso.

Le attribuzioni ricordate, più che costituire un'integrazione della legge n. 2263 del 1925 ⁽¹¹⁰⁾, rappresentano un'esplicazione della posizione costituzionale del Capo del Governo, quale è stata dalla legge stessa regolata. Come si è già osservato, il principio della supremazia del Capo del Governo, quale artefice della politica generale, posto da detta legge, è un principio che si presenta come dotato di una forza di espansione indefinita, suscettibile cioè di applicazioni non determinabili preventivamente. Tutte le volte che un nuovo fine venga assunto come proprio dallo Stato, ed alla realizzazione di esso vengano destinati nuovi organi dotati di autonomia, nel funzionamento di essi, penetra, come principio di direzione e di unificazione, l'attività del Capo del Governo, più o meno direttamente, con maggiore o minore efficacia, a seconda della costituzione dei singoli organi e del carattere delle loro funzioni ⁽¹¹¹⁾. Così è avvenuto allorché lo Stato italiano, attraverso l'ordinamento sindacale corporativo, ha fatto rientrare nei suoi compiti il regolamento dei rapporti della produzione e del lavoro. Il principio fondamentale che ispira questo, la subordinazione cioè degli interessi dei singoli a quelli collettivi, non poteva realizzarsi che sotto l'egida del Governo, e il Capo di questo era naturalmente destinato ad intervenire in modo diretto in quella parte dell'attività corporativa che è la suprema, perché rivolta a operare una coordinazione generale, e la più delicata, politicamente ed economicamente, perché incidente sull'intima struttura dell'organizzazione economica nazionale.

Tale intervento è anzitutto destinato a garantire l'equilibrio fra i vari fattori della produzione ed impedire, per la posizione di assoluta imparzialità in cui si deve presumere posto il Capo del Governo, che nell'emanazione delle norme corporative possa attuarsi la prevalenza egoistica di un gruppo sull'altro. Il Capo del

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. PANUNZIO, *Il Cons. Naz. delle Corp.*, in *Lo Stato*, 1930, pag. 309.

⁽¹¹¹⁾ Con ciò non vuole affermarsi che, anche nel silenzio della legge, si possa presumere sussistente una competenza del Capo del Governo a intervenire direttamente nell'attività di tali organi. Si vuole solo mettere in rilievo il concetto che la facoltà di intervento del Capo del Governo è potenzialmente contenuta nella legge che ha determinato la generale funzione politica, e che le leggi successive sono attributive più che altro del grado e della immediatezza maggiori o minori dell'intervento del Capo del Governo stesso.

Governo inoltre è portato a riflettere la considerazione degli interessi di tutti i ceti, anche di quelli non rappresentati in seno al consiglio, (per es. i consumatori) ⁽¹¹²⁾. Il Capo del Governo ancora è in grado di regolare il fenomeno produttivo in accordo con gli interessi collettivi, per la posizione centrale da lui occupata, che gli consente di considerare il fenomeno stesso dai vari punti di vista interessanti la politica generale, e di ricollegare la disciplina della produzione con tutte le esigenze dello Stato, che essa influenza, e da cui reciprocamente è influenzata: da quella demografica a quella finanziaria, dalla militare alla coloniale.

Così la valutazione politica, già implicita, nella determinazione del contenuto delle norme, da parte del C.N.C., è rifatta in un grado più elevato e in modo definitivo dal Capo del Governo.

72. Coordinate con la partecipazione diretta del Capo del Governo alla vita economica della nazione, sono le attribuzioni concernenti la disciplina delle migrazioni interne, recentemente trasferite dal ministro dei lavori pubblici al Capo del Governo (R.D. 26 giugno 1930, n. 870 e decreto 3 luglio 1930), il quale presiede il Comitato e rende esecutivi i piani di trasferimento. Evidentemente a determinare tale spostamento di competenza ha contribuito, oltre al carattere superministeriale del Comitato per le migrazioni interne, al quale collaborano rappresentanti di varie amministrazioni e di enti pubblici o di pubblica utilità, anche l'attinenza diretta che la disciplina delle migrazioni interne ha con la politica generale economica e l'incremento della produzione, oltre che con la politica demografica e, indirettamente, con lo stesso ordine pubblico ⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹²⁾ Non sembra che la tutela degli interessi dei consumatori in seno al Consiglio possa ritenersi confidata alla rappresentanza dei lavoratori, che vi partecipa, come sostiene il GUIDI, *l. c.*, pag. 478. L'esperienza mostra come nei rappresentanti dei lavoratori prevalga spesso sulla considerazione degli interessi di costoro, come consumatori, la considerazione di quelli che essi hanno in comune col gruppo di produzione cui appartengono.

⁽¹¹³⁾ Considerazioni analoghe possono farsi per quanto riguarda il Comitato del grano costituito col R.D. 1-17 marzo 1927, n. 407, e posto alla dipendenza del Capo del Governo.

§ 9. L'ATTIVITÀ DEL CAPO DEL GOVERNO
DIRETTA A PROMUOVERE L'UNITÀ MORALE DELLA NAZIONE

73. Le funzioni finora esaminate rientrano nel campo tradizionale dell'attività di Governo, intesa come coordinamento dei vari poteri dello Stato. Ma non in essa deve esaurirsi — secondo la concezione fascista — la funzione suprema dell'integrazione da parte dello Stato e ciò nella considerazione che la fusione dei voleri di tali organi supremi sarebbe alla fine infeconda se nell'aggregato sociale, negli individui o nei gruppi, si manifestasse un prevalere di impulsi egoistici, la disunione, l'incomprensione dei fini dello Stato, o comunque il distacco spirituale da essi.

In ogni forma di società politica si deve poter contare, pel mantenimento dell'aggregazione, oltre che sul complesso delle istituzioni giuridiche, sull'azione di tutte le forze di vita politica dell'intero popolo ⁽¹¹⁴⁾, confluenti a creare il massimo grado di omogeneità nell'aggregato stesso. All'esigenza di quest'ulteriore opera di integrazione — tanto più necessaria nello Stato moderno, caratterizzato dalla partecipazione alla vita dello Stato, in forma più o meno intensa ed immediata, di gruppi sempre più vasti di popolazione — provvedono in modo prevalente formazioni spontaneamente costituentesi nel seno della società: fra le più importanti di queste sono da annoverare i partiti. L'organizzazione e l'azione dei partiti acquistano il massimo di importanza nel regime parlamentare: il quale è anzi caratterizzato proprio da ciò, che lo Stato subisce di volta in volta la determinazione del contenuto della sua attività dai partiti, i quali attraverso il meccanismo elettorale conquistano il potere. In tale regime la connessione tra lo Stato e il partito che, in un determinato momento, possessa la maggioranza e fornisca i propri organi al Governo, pure attuandosi per lo più fuori del campo del diritto, è intima ed agisce sia nel senso di conferire motivi per l'indirizzo da imprimere all'azione dello Stato, sia in quello di mantenere l'accordo della maggioranza del corpo elettorale con la politica del Governo e di conquistare ad esso consensi sempre più vasti fra il popolo.

⁽¹¹⁴⁾ Su questo concetto, v. le considerazioni dello SMEND, già ricordate: *op. cit.*, pag. 75.

74. La concezione fascista rovescia la posizione dei rapporti fra società e Stato, che è propria del regime parlamentare ed afferma che la direzione dello Stato debba provenire non dal popolo, necessariamente dominato, come massa, da impulsi particolaristici, non dalla bruta potenza del numero, ma dai supremi organi di rappresentanza concreta dello Stato stesso. Tuttavia, una tale concezione, pur considerando da una diversa visuale il principio dell'identità fra società e Stato, che è alla base delle teorie democratiche, non lo rinnega, ma anzi tende ad attuarlo sempre più nell'organizzazione dello Stato: come si è visto, è questo il senso profondo del corporativismo. L'esigenza propria del Fascismo, che cioè ogni parte dell'azione sociale — in nessuno dei suoi momenti estranea od indifferente per lo Stato — concorra in modo armonico ai fini statali, non viene attuata attraverso un procedimento di assorbimento statolatrco e mediante una regolamentazione tutta coattiva, che sopprima ogni iniziativa o spontaneità degli individui o dei gruppi, ma invece col potenziamento dell'autonomia dei singoli, col rendere questi in ogni loro manifestazione attivi anche nell'interesse dello Stato.

Un tale effetto non può ottenersi senza un'opera assidua e continuativa, svolgentesi in un momento anteriore e in una sfera diversa da quella dell'attività giuridica, come presupposto di questa e garanzia della sua concreta efficacia; opera di elevamento spirituale, di educazione politica, di persuasione, di propaganda, di vigilanza, diretta ad attuare una costante rispondenza e compenetrazione fra l'azione dello Stato e quella della società.

Ora nel concetto fascista l'iniziativa di una siffatta attività deve partire dallo Stato, che rappresenta il massimo grado della coscienza politica unitaria della nazione, e l'attività stessa deve formare l'obiettivo di una specifica nuova funzione statale ⁽¹¹⁵⁾. A questa funzione lo Stato, anziché attendervi con gli ordinari organi della pubblica amministrazione, evidentemente inidonei ad essa, ha provveduto mediante l'opera del Partito Nazionale Fascista. Così questo,

⁽¹¹⁵⁾ Come precedente dell'assunzione da parte dello Stato di una funzione di propaganda politica, il Jemolo ha richiamato l'esempio, valido naturalmente solo in via di larga approssimazione, dei commissariati di propaganda e degli uffici politici del Comando Supremo durante la guerra (in *Riv. di diritto pubblico*, 1929, I, pag. 548).

da organo di instaurazione di fatto del nuovo regime, — una volta compiuto il processo di trasformazione che ha introdotto nello Stato i principi fondamentali, in nome dei quali il Partito aveva conquistato il potere — è divenuto istituto di Stato, diretto a sorreggerne e presidiarne l'azione, a far penetrare in ogni forma di attività sociale l'unità della fede politica, a mantenere vivo quello spirito di disinteresse, di abnegazione, di sacrificio, che ha costituito il fermento ideale del rinnovamento da esso operato ⁽¹¹⁶⁾.

75. La nuova posizione giuridica del Partito è stata regolata con la legge 14 dicembre 1929, n. 2099 e col R.D. 20 dicembre 1929, n. 2137, emesso in esecuzione dell'art. 6 della prima. In virtù di questo nuovo ordinamento il Partito, pur conservando immutata la forma di composizione precedente, a base associativa, volontaristica, non classista, è venuto a perdere sia il potere di autorganizzazione, sia quello di determinazione del contenuto della sua attività.

Questi poteri sono stati assunti dal Governo e, in modo speciale dal suo supremo organo: il Primo Ministro. Ciò che era naturale, dato che l'azione del Partito, svolgendosi in un campo strettamente politico, deve mantenersi in costante armonia con i fini politici dello Stato, che hanno in quell'organo il massimo artefice.

Il Capo del Governo interviene nell'organizzazione del Partito soprattutto mediante la nomina delle più alte gerarchie (Segretario Generale — Membri del Direttorio — Ispettori — Segretari Federali).

Se si dovesse ritenere che la qualità di Duce sia legata istituzionalmente con quella di Capo del Governo (ciò che peraltro, allo stato attuale della legislazione appare dubbio) ⁽¹¹⁷⁾ allora la direzione di quest'ultimo, oltre che nelle forme ora ricordate, si espli-

⁽¹¹⁶⁾ Su questo punto cfr. il recente studio dell'ERCOLE, *La funzione del Partito nell'ord. corp. dello Stato*, in *Archivio di studi corp.*, vol. 2°, pag. 41.

⁽¹¹⁷⁾ Il LIUZZI, *Il Partito Fascista nel diritto pubblico*, Roma 1930, pag. 84, nota come la carica di Duce sembra attribuita *ad personam* e non potrebbe quindi passare ad altri. Se così fosse, come pare doversi ammettere, l'art. 4 costituirebbe un esempio di cariche personali nel seno di organi istituzionali dello Stato. La vigente legislazione ne conosce altri: così dicasi dei Quadrunviri della Marcia su Roma nel Gran Consiglio e del Duca della Vittoria nella Commissione Suprema di difesa, istituita col R.D. 8 gennaio 1928, n. 165.

cherebbe anche col suo concorso nell'ordinario svolgimento dell'attività del Partito, poiché per l'art. 4 dello Statuto, le sedute del direttorio devono essere presiedute dal Duce. Ad ogni modo membri del Governo (e, si deve ritenere, in tale loro qualità) ⁽¹¹⁸⁾ partecipano alle riunioni del Direttorio, e non certo a titolo consultivo: essi sono scelti fra coloro le cui mansioni hanno più stretto riferimento con l'azione esplicata dal Partito (Ministri dell'Interno e delle Corporazioni).

Inoltre l'influenza preminente del Capo del Governo, nei riguardi del Partito si esplica con la determinazione dello Statuto e degli ordinamenti del Partito stesso che vengono deliberati da lui, dietro parere consultivo del Gran Consiglio e del Consiglio dei Ministri. Si è già visto come, nonostante la lettera dell'art. 11 della legge 9 dicembre 1928, n. 2263, le direttive politiche del Partito siano nella sostanza opera del Capo del Governo. Questi, sia nella nomina dei gerarchi, sia nella prefissione delle norme statutarie, interviene nella sua veste caratteristica di organo del potere politico, in quanto con tali atti mira in modo immediato a realizzare intorno ai fini politici da lui posti, il sentimento nazionale di comprensione e di adesione, necessario alla loro efficace realizzazione.

76. In conseguenza di tale nuovo ordinamento, il Partito ha cessato di possedere un suo proprio contenuto di idee politiche, un proprio programma: ha cessato cioè di essere un partito nel senso proprio di questa parola. Il compito di realizzare la grandezza del popolo italiano, assegnato ad esso dallo Statuto, appare piuttosto come la determinazione di un limite generico, di una forma, che può essere riempita di un contenuto variabile, il quale viene impresso ad esso in modo imperativo dal Governo, nell'ambito di quei principi fondamentali, che danno corpo a quel che si è chiamato il Regime.

⁽¹¹⁸⁾ Il LIUZZI (*op. cit.*, pag. 84) sostiene il contrario, affermando che i titolari di uffici pubblici, di cui all'art. 4 dello Statuto, sono chiamati a partecipare all'attività del Partito non nell'esercizio delle loro funzioni, bensì come persone che abbiano certe convinzioni politiche. Ma, se così fosse, non si comprenderebbe perché quella partecipazione sia istituzionalmente collegata con la titolarità di determinate cariche pubbliche: tanto meno poi ciò si comprende ove si ammetta, con il LIUZZI stesso (cfr. *l. c.*, pag. 79), che non vi è obbligo giuridico di scegliere i ministri fra gli aderenti al Partito fascista.

L'azione del Partito può secondare in modo docile il mutare del contenuto ad essa imposta, col mutare delle esigenze politiche o degli organi del Governo, grazie appunto a questa sua struttura, allo stretto vincolo disciplinare che lega gli iscritti e alla elasticità della organizzazione (119).

Nei limiti così segnati il Partito è tenuto ad esplicare una duplice azione: nell'interno della sua organizzazione e verso l'esterno. Con la prima, tende a curare il costante mantenimento negli iscritti dello « spirito fascista » (art. 12), inteso come complesso di doti morali (disciplina, disinteresse, abnegazione) e intellettuali, in modo da consentire il massimo di efficacia all'azione assegnata alla sua attività e insieme da permettere di attingere dagli iscritti i titolari delle cariche pubbliche, pei quali è appunto essenziale il possesso di quelle doti.

Nell'azione poi verso l'esterno, il Partito opera in due direzioni. Anzitutto promuove nei singoli cittadini e nei gruppi sociali il senso della solidarietà nazionale e l'adesione consapevole e convinta alla politica del Governo, e cura, con particolare efficacia, la educazione dei giovani, allo scopo soprattutto di suscitare in essi il sentimento civico di disciplina nazionale e l'aspirazione a promuovere la grandezza della Patria. In una seconda direzione agisce, per mezzo dell'opera del suo Segretario Generale, nel seno di organi dello Stato: e cioè il Consiglio dei Ministri, il Gran Consiglio, la Commissione suprema della difesa, il Consiglio Superiore dell'Educazione Nazionale, il Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Con questa forma di attività, il Partito completa il collegamento fra Stato e società, che è la ragione specifica del suo essere, in quanto, oltre che a portare la voce delle esigenze dello Stato nei vari strati dell'aggregato sociale, reca nei più importanti consessi statali l'espressione delle aspirazioni sia della popolazione in genere, con la quale il Partito è in immediato contatto, sia del Partito stesso, inteso come aristocrazia spirituale della nazione. Compito questo veramente rappresentativo, il quale però, data la posizione subordinata propria

(119) Questo si dice da un punto di vista strettamente giuridico. Politicamente può aderirsi alla tesi del PANUNZIO, che vede tuttavia nel Partito un *prìus* rispetto allo Stato. Cfr. *Il Partito*, nella raccolta *Il Partito nella dottrina*, ecc., Roma 1931, pag. 17.

di tale organizzazione, si attua con l'esplicamento di attività meramente consultiva.

Da quanto si è finora detto può desumersi la natura giuridica da assegnare al Partito. Che esso sia ente pubblico è fuori di dubbio per l'ovvia considerazione che lo Stato lo considera attivo nel proprio interesse e gli affida come compito di attuare fini suoi propri ⁽¹²⁰⁾. Sembra da escludere la qualità di ente autarchico, ove si consideri che l'autarchia presuppone interessi propri dell'ente distinti da quelli dello Stato, sebbene influenti su questi ultimi, senza peraltro necessariamente coincidere con essi ⁽¹²¹⁾. Ora manca al Partito fascista un proprio interesse, poiché esso ha invece solo quello che di volta in volta gli assegna lo Stato. Sembra si debba piuttosto comprendere il Partito fra gli organi diretti dello Stato ⁽¹²²⁾, pur rilevando i caratteri particolari della sua composizione, di origine volontaria e fornita di autonomia, sia per quanto riguarda i mezzi economici necessari alla sua attività, che non vengono somministrati

⁽¹²⁰⁾ Il RANELLETTI (in *Istituz.*, cit., pag. 212) e il GIROLA (*Il Part. naz. fasc.*, in *Studi Urbinati*, 1930, pag. 7 segg.) sostengono che il P.N.F., pur essendo un'istituzione pubblica, non è qualificabile giuridicamente, in quanto esso non può farsi rientrare fra le persone giuridiche e non riveste i caratteri che comunemente sogliono attribuirsi agli organi dello Stato. Ma se, in ipotesi, quest'ultima affermazione fosse vera, si tratterebbe di costruire una nuova categoria di enti di diritto pubblico, capace di comprendere in sé il Partito; non sarebbe mai lecito affermare la tesi dell'estraneità di questo dall'ordine giuridico. Tale tesi è in contrasto evidente con la regolamentazione disposta dalla vigente legislazione e che è stata sopra ricordata. Da essa si desume, contrariamente a quanto i detti Autori sostengono, che il Partito è l'organo specifico per l'esecuzione del nuovo fine che è stato assunto dallo Stato: promuovere e mantenere l'unità della fede politica nella Nazione, e, come tale, esso non ha fini propri, ma solo quelli che gli assegna lo Stato, nell'interesse del quale esclusivamente esso è attivo. Lo Stato non esercita una semplice vigilanza sul Partito, ma disciplina totalmente la sua attività: esso non ne approva lo Statuto, ma lo forma con un atto suo proprio, che ha la natura giuridica di regolamento statale indipendente. Inoltre, come si è visto, organi statali intervengono come tali e indipendentemente dalle cariche rivestite nel Partito, nell'attività di questo. Ora un ente che sia regolato dal diritto dello Stato per quanto riguarda la sua costituzione e il suo funzionamento, è ente rilevante pel diritto, è ente giuridico.

⁽¹²¹⁾ Cfr. ROMANO, *Corso d. amm.*, 1930, Padova, pag. 87. Conseguenze dal concetto esposto nel testo come la nozione di autarchia non possa trovar luogo per quegli enti, la cui attività abbia carattere costituzionale. Cfr. ROMANO, *Noz. e nat.*, pag. 42; SALEMI, *Il P.N.F. e il suo diritto*, nella raccolta cit., pag. 73.

⁽¹²²⁾ Cfr. IEMOLO, *s. l. c.*

dallo Stato e nella gestione dei quali lo Stato non ha alcuna ingerenza ⁽¹²³⁾, sia per quanto riguarda le persone dei funzionari, formanti una propria gerarchia distinta da quella dello Stato. L'ammettere poi — ciò che è assai controverso — la personalità giuridica del Partito non sarebbe di ostacolo, secondo la dottrina più plausibile ⁽¹²⁴⁾, alla asserita qualità di organo statale.

Il Partito appare così un diretto strumento nelle mani del Capo del Governo per l'esercizio di una vasta influenza morale e politica, che è preparazione e ausilio alla sua attività più propriamente giuridica.

77. Oltre che pel tramite del Partito, il Governo è chiamato a far valere la sua azione direttiva nel campo educativo mediante la vigilanza su alcuni enti autonomi. E anzitutto, per quanto riguarda la formazione morale e fisica dei giovani, si è provveduto a mettere sotto la diretta dipendenza del Capo del Governo l'Opera Nazionale Balilla (legge 3 aprile 1926, n. 2247) nella quale è stata concentrata in modo esclusivo ogni attività pubblica rivolta all'educazione giovanile (art. 1 legge 9 aprile 1928, n. 696) ⁽¹²⁵⁾.

Insieme agli enti educativi, sono state poste sotto la dipendenza del Capo del Governo alcune istituzioni di cultura, rivolte alla coordinazione delle attività artistiche e scientifiche, e destinate ad esercitare influenza o sullo sviluppo del sentimento nazionale, o sull'accrescimento della ricchezza. Tali istituzioni sono: l'Accademia d'Italia, costituita con il Decreto n. 87 del 1926; l'Istituto Fascista di Cultura (R.D. 6 aprile 1926, n. 1408); il Consiglio Nazionale delle ricerche (D.L. 31 marzo 1927, n. 638); l'Istituto Nazionale Luce (R.D. 22 febbraio 1927, n. 2453) e altri minori. Tali enti sono sottoposti all'alta vigilanza del Capo del Governo, che interviene in essi con attività molteplici, sia nella nomina di dirigenti, sia nella

⁽¹²³⁾ Per l'autonomia nella gestione dei fondi, il partito è assimilabile alle Camere del Parlamento, le quali però, a differenza del primo, attingono i fondi dall'erario statale.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. FERRARA, *I c.d. organi delle persone giuridiche*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911, I, pag. 65.

⁽¹²⁵⁾ Il successivo passaggio dell'opera predetta al Ministero dell'Educazione Nazionale, del quale essa è divenuta un vero organo (R.D. 14 novembre 1928, n. 1992) ha significato l'assunzione in proprio da parte dello Stato della funzione educativa dei giovani.

determinazione dell'indirizzo, sia nell'approvazione dei bilanci e di determinate deliberazioni.

Così la specifica funzione del Capo del Governo nella coordinazione dei poteri costituzionali riesce di tanto più efficace ed adeguata, in quanto essa è preceduta ed accompagnata dall'azione di un complesso di istituti, diretti da lui stesso, che penetra nella struttura stessa della società e ne guida le manifestazioni più importanti, senza annullarne la spontaneità. L'unità politica, che ne risulta è pertanto non puramente formale ma viva e sostanziale.

§ 10. IL CAPO DEL GOVERNO COME REGOLATORE DELLA COMPETENZA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

78. L'attività del Capo del Governo, in quanto si esplica in via preventiva nel consentire ad altri organi l'effettivo esercizio delle loro funzioni, o in via postuma col rendere possibile la pratica efficacia delle deliberazioni emesse dagli organi stessi, oltre che agli scopi già visti di coordinazione ai fini della politica generale, può essere indirizzata anche all'intento di ottenere che le manifestazioni di volontà di tali organi siano contenute nei limiti della competenza assegnata ad ognuno di essi. Vi sono dei casi di competenza concorrente nella stessa materia da parte di due organi diversi: così, per es., per quanto riguarda l'emanazione di norme giuridiche relative ai rapporti economici, non ancora fatti oggetto di regolamentazione, e per la quale vi sia richiesta delle associazioni interessate. In tale caso compete al Capo del Governo — secondo le considerazioni già a suo luogo esposte — un giudizio assolutamente discrezionale, relativo all'opportunità di affidare all'uno o all'altro organo legiferante (il Parlamento o il Cons. Naz. Corporaz.) il compito di emettere le norme stesse. Altre volte invece si è di fronte ad una ripartizione di competenza fatta dalla legge in modo esclusivo e allora l'attività del Capo del Governo è diretta a mantenere i vari organi nell'ambito delle loro attribuzioni istituzionali. Così, per es., nel caso, già visto, della decisione che a lui compete delle questioni di competenza fra più Ministeri. Così, ancora, per quanto riguarda la funzione normativa, l'intervento del Capo del Governo nell'attività del Parlamento, del Consiglio Nazionale delle Corporazioni, e del potere esecutivo

può essere indirizzato a questo effetto: che le varie fonti di produzione del diritto si mantengano nei confini a ciascuna di esse assegnati.

Senonché può avvenire che tale intervento del Capo del Governo non riesca ad impedire l'invasione di un organo nella sfera di competenza di un altro e che così, per esempio, il Consiglio Nazionale delle Corporazioni legiferi su materia già preoccupata dalla legge del Parlamento, o che quest'ultima regoli una materia istituzionalmente riservata alla potestà normativa del Potere esecutivo, e che quindi si manifesti un conflitto fra le varie competenze normative.

79. È stato prospettato il quesito se non convenga affidare la soluzione di tali conflitti allo stesso Capo del Governo, data la sua posizione di superiorità sugli organi fra i quali essi sorgono. Il quesito può estendersi, dal caso, sopra considerato, di conflitti fra i diversi organi competenti a emettere norme giuridiche, alle altre specie di conflitto fra gli organi costituzionali, ossia a quelli attualmente regolati dalla legge 31 marzo 1877, n. 3761 ⁽¹²⁶⁾.

Non sembra che l'attribuzione di un siffatto compito al Capo del Governo possa discendere come conseguenza dalla posizione costituzionale a lui conferita, e neppure che una soluzione nel senso proposto della questione dei conflitti si accordi con i principi generali, che fino ad oggi informano il nostro ordinamento. Il breve esame della questione, che ci proponiamo di fare, pur vertendo su un argomento *de lege ferenda*, non è tuttavia fuori posto in questo scritto, che vuol essere limitato all'esame del diritto positivo, e ciò perché esso offre modo di precisare meglio i caratteri del vigente

⁽¹²⁶⁾ Vedi un accenno della questione, in IEMOLO, *La Cassazione e l'atto amministrativo*, ecc., in *Riv. dir. pubbl.*, 1927, I, pag. 398. Per la tesi confutata nel testo, ARCANGELI, *La potestà normativa del C.N.C.*, in *Lo Stato*, 1930, pag. 628. Vedi pure PANUNZIO, *Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni*, in *Lo Stato*, 1930, pag. 393. Il P. propone che il giudizio sui conflitti fra i vari organi della funzione legislativa sia affidato al Consiglio di Stato, sotto la direzione del Capo del Governo. Ma non riesce ben chiaro se, nel pensiero dell'A., una tale direzione debba importare anche un esame del merito del giudizio emesso dal Consiglio di Stato; se così fosse, la tesi del P. verrebbe a coincidere in sostanza con quella dell'Arcangeli.

ordinamento di Governo, soprattutto in relazione al principio della separazione dei poteri.

Il nuovo diritto pubblico italiano, lungi dal richiamare in vita dal lontano passato quel tipo di Stato, nel quale la somma di tutto il potere statale era concentrato nelle mani di un solo organo, considerato come fonte di tutte le potestà pubbliche, e arbitro pertanto di determinare in ultima istanza la sfera della loro competenza, ha inteso riaffermare il principio fondamentale, proprio dell'organizzazione dello Stato moderno, cioè quello della sovranità della legge e della sottoposizione dello Stato stesso alle norme giuridiche da esso poste. Il regime fascista, se è andato oltre la concezione dello Stato come Stato di diritto, non l'ha tuttavia rinnegata ⁽¹²⁷⁾, né ha rinnegato il postulato essenziale alla realizzazione concreta di quel tipo di Stato: cioè la molteplicità degli organi sovrani, autonomi, ma costretti ad agire nei limiti della competenza loro assegnata, secondo il criterio generale di ripartizione desunto dal contenuto dell'attività esplicata. Si può anzi osservare come il principio fondamentale dello Stato di diritto è stato più precisamente affermato con la istituzione della categoria delle leggi costituzionali, e con la precisa delimitazione che è stata operata delle varie fonti di produzione del diritto.

È vero che l'esigenza di assicurare nel modo più efficace l'unità nell'azione dello Stato ha condotto ad accentuare il potere di coordinazione da parte del Governo: ma questo potere, per la sua stessa natura, è destinato ad agire nel campo più propriamente politico, che è quello della vita dello Stato considerata nel suo movimento per l'adeguazione ai nuovi fini, via via ad esso assegnati, e quindi limitato solo alla direzione dell'attività discrezionale degli organi costituzionali, che attendono a porre e a svolgere quei fini ⁽¹²⁸⁾. S'intende perciò come la funzione politica del Governo

⁽¹²⁷⁾ Cfr. PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, cit., pag. 211. Naturalmente si parla qui di Stato di diritto nel senso limitato di Stato sottoposto al diritto, non solo però nell'amministrazione, ma, in più o meno ampia misura, in tutta l'attività dei suoi poteri costituiti. Vedi, sui diversi sensi dell'espressione « Stato di diritto » lo stesso PANUNZIO, *Lo Stato di diritto*, Città di Castello 1922.

⁽¹²⁸⁾ All'organo supremo di Governo pertanto possono logicamente competere le decisioni solo nelle controversie costituzionali, nel senso però in cui le intende per es.: lo SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit., pag. 112 segg., cioè controversie, nelle quali parti siano gli organi fondamentali della costituzione. Invece le argomentazioni fatte nel testo

non abbia occasione di intervenire (salvo che in casi eccezionali, limitati alla giustizia penale) nello svolgimento dell'attività giurisdizionale, la quale non ha fini autonomi diversi da quelli posti dal potere legislativo ⁽¹²⁹⁾, ma è strettamente vincolata a questi ⁽¹³⁰⁾ e, per sua destinazione, rivolta a realizzarli, all'infuori di ogni considerazione politica, attraverso un procedimento puramente logico di deduzione sillogistica ⁽¹³¹⁾.

Ora l'attività diretta a dichiarare, in caso di controversia, la sfera di competenza riconosciuta dalla legge a ognuno dei poteri dello Stato, e, nella sua intrinseca indole, attività giurisdizionale ⁽¹³²⁾, intesa nella sua duplice destinazione di tutela del diritto obiettivo e di quello subiettivo, e quindi su di essa non ha luogo di esercitarsi l'azione politica del Capo del Governo. Ciò può dirsi tanto per i conflitti di giurisdizione fra l'autorità giudiziaria ordinaria e quella speciale, — i quali non differiscono nella sostanza da quelli che si

riguardano l'ipotesi di controversie, sorte di fronte a singoli o ad enti diversi dallo Stato, relative alla legittimità di un'attività esplicata dagli organi costituzionali.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. ROMANO, *Corso di dir. costit.*, cit., pag. 316.

⁽¹³⁰⁾ La natura meramente esecutiva della funzione giudiziaria ha condotto a negare a essa il carattere di potere: già il Montesquieu l'aveva chiamato il potere « en quelque façon nulle ».

⁽¹³¹⁾ L'ordinamento costituzionale instaurato in Italia, non solo non ha apportato nessuna deroga al principio dell'autonomia del potere giudiziario, ma anzi lo ha in certo modo accentuato, stabilendo l'insindacabilità degli atti del potere stesso, da parte del Governo, anche quando essi, com'è il caso delle sentenze del magistrato del lavoro, formative di nuovi patti collettivi di lavoro (art. 13 legge 3 aprile 1926), assumono — secondo l'opinione che si ritiene più esatta — l'intrinseca natura di atti legislativi. La pubblicazione di tali sentenze infatti non può essere ruscata da parte del potere esecutivo.

Naturalmente quello che si vuole qui escludere è l'intervento in forma giuridica del Governo sull'attività del potere giudiziario. Non si può invece evitare l'influenza indiretta che sull'interpretazione della legge da parte del giudice inevitabilmente esercita l'indirizzo politico dominante, specie quando questo, agendo totalitariamente su tutti gli aspetti della vita sociale, crea come un nuovo clima storico, dal quale il giudice non può astrarsi.

⁽¹³²⁾ Cfr. MORTARA, *Commentario delle leggi di proc. civ.*, Milano, s. a., vol. I, pagg. 87 e 714. L'opinione che vi scorge una funzione *sui generis* ricollegantesi ad un potere superiore a quelli costituiti, di carattere politico, riflette, sia pure inconsapevolmente, come un'eco della dottrina assolutista, per la quale la competenza degli organi dello Stato costituisce emanazione, più che della legge, della volontà del Sovrano. Quando la competenza sia fissata dalla legge, il possesso di essa è condizione per la legittimità dell'azione di un dato organo: onde l'esame della sua sussistenza in un singolo caso non può che spettare al potere destinato a garantire l'osservanza della legge stessa.

manifestano fra i vari organi giudiziari ordinari, e pei quali la sola questione che può sollevarsi è quella dell'opportunità di una speciale composizione del supremo organo giurisdizionale, a cui affidare la risoluzione del conflitto ⁽¹³³⁾ — quanto per i conflitti detti di attribuzione. Oramai non sussiste più alcun dubbio sull'esatta natura di quest'ultima categoria di controversie, per le quali il nome di conflitto ha un significato puramente storico. Esse vertono in sostanza sull'effettiva sussistenza del diritto in contestazione, cioè su una questione relativa al merito della controversia, che non sarebbe logico sottrarre alla competenza del giudice ⁽¹³⁴⁾. Il sospetto che per tale via sia possibile un'arbitraria estensione della competenza giudiziaria, a danno della discrezionalità dell'amministrazione appare infondato, ove si pensi alla posizione dell'autorità giudiziaria che, com'è stato osservato, non è quella di parte interessata nella controversia, bensì di organo superiore alle parti. In ogni modo, la

⁽¹³³⁾ Nega il CHIOVENDA (*Diritto processuale*, Napoli 1918) che la pronuncia sulla competenza sia esercizio di attività giurisdizionale, ma ciò in base alla sua nota concezione, secondo cui si ha tale attività solo quando vi sia giudizio sull'attività altrui: nel giudizio sulla competenza il giudice pronuncia sull'attività propria, onde le pronuncie sulla competenza non darebbero luogo a giudicato. Cfr. la critica di tale opinione in CAMMEO, *Commentario*, cit., pag. 368. Viceversa lo HELLWIG, *Lehrbuch Zivilprozess*, II, pag. 270 (citato da Chiovenda) ritiene che l'atto di decisione sui conflitti ha carattere legislativo, in quanto può distruggere il giudicato che sia formato sulla pronuncia di competenza fatta da un giudice. Ad ogni modo queste teorie si riferiscono solo ai conflitti di giurisdizione.

⁽¹³⁴⁾ Cfr., oltre alla classica opera del MANTELLINI (*I conflitti di attribuz. in Italia*), MEUCCI, *Istit. di dir. ammin.*, Torino 1909, pag. 101 segg.; MORTARA, *op. cit.*, pag. 164.

Forse l'opportunità dell'intervento del Capo del Governo potrebbe essere ammessa solo nei casi in cui l'amministrazione convenuta assuma che l'atto impugnato riveste il carattere di atto del potere politico. In tal caso l'esame del giudice non è rivolto ad indagare la sussistenza del diritto o dell'interesse a favore dell'autore, che possono non essere in alcun modo controverse, quanto ad accertare la natura del motivo che in quel singolo caso ha determinato l'emanazione dell'atto: accertamento da compiere in base a considerazioni e valutazioni di carattere politico, per le quali il giudice è manifestamente incompetente. Questo però quando si muova dal concetto, che si è dichiarato di non accettare, secondo il quale gli atti di tale genere sono contrassegnati solo dal motivo subiettivo dell'organo agente e non da caratteri determinabili in base alla sostanza dell'atto stesso. Solo muovendo da questo punto di vista, si potrebbe accedere alla proposta del IEMOLO (*l. cit.*, pag. 399) di affidare al Capo del Governo il compito di decidere in *limine litis*, e in modo vincolante pel giudice, la questione sul carattere politico dell'atto impugnato.

preoccupazione espressa dalla riferita considerazione non ha certo, dal punto di vista pratico, ragion d'essere nel nostro paese, dove l'organo supremo giudiziario, allorché ha pronunciato su tali conflitti, ha ecceduto piuttosto nel senso di negare il controllo giudiziario sugli atti amministrativi, anziché nell'ammetterlo. Anche qui l'unica questione possibile è quella dell'opportunità di modificare la composizione della giurisdizione dei conflitti, chiamando a parteciparvi anche dei membri appartenenti all'ordine amministrativo (per es., come in Francia, il ministro della giustizia).

Infine, per quanto riguarda i conflitti fra i vari organi della funzione legislativa (che, a differenza degli altri, possono essere solo positivi, per la mancanza in tali organi del dovere giuridico di emettere determinate dichiarazioni di volontà) è da osservare come anche la risoluzione di essi non costituisca che un caso speciale di esplicazione della funzione giurisdizionale, vertendosi in tema di interpretazione della legge costituzionale ⁽¹³⁵⁾. Rientra infatti nel compito naturale del giudice, innanzi a cui si invochi in un singolo caso controverso l'applicazione di una determinata norma, l'indagare in via preliminare se questa abbia i requisiti prescritti per le norme giuridiche e cioè se essa sia stata emessa dagli organi competenti e nelle forme prescritte. Come si ammette comunemente che è compito del potere giudiziario il sindacare della regolarità del procedimento di formazione delle leggi in senso formale (ad esclusione solo di quanto riguarda gli *interna corporis* della Camera), così del pari uguale competenza deve riconoscersi per l'esame dell'osservanza dei limiti posti all'attività di ognuno degli organi di produzione del diritto obiettivo ⁽¹³⁶⁾.

Ora il Capo del Governo non può possedere la competenza necessaria per la risoluzione di questioni, come quelle ricordate, di

⁽¹³⁵⁾ È evidente infatti come l'ipotesi di conflitto fatta nel testo non possa concepirsi dove non esista un tipo rigido di costituzione. È quindi a dubitarsi, per le ragioni già altrove accennate, se in Italia siasi realizzato un tale tipo, e se i conflitti in parola siano giuridicamente verificabili.

⁽¹³⁶⁾ Non si solleva di solito dubbio sull'indole di tale accertamento, allorché esso verta sulla c.d. costituzionalità dei regolamenti. Ora non dissimile da questo è nella sostanza l'esame rivolto a sindacare la legalità intrinseca della legge ordinaria ove questa divenga una fonte subordinata di diritto. Per l'opinione che sostiene il carattere politico delle controversie relative a tale punto cfr. SCHMITT, *op. cit.*, pag. 136 e nota.

carattere puramente giuridico, mentre pei fini politici di direzione e coordinazione dei poteri possono ritenersi sufficienti le ampie facoltà, già viste, con le quali è possibile al detto organo esercitare in via preventiva un controllo, di carattere vincolante, sul funzionamento dei poteri stessi. Inoltre il fatto stesso di avere attribuito a lui un'influenza preminente sugli organi legislativi per l'esplicazione in concreto della loro attività rende incompatibile, o almeno poco opportuno il suo intervento, in sede giurisdizionale, sulla questione della competenza degli organi legislativi stessi.

La proposta, che qui si confuta, contrasterebbe poi con la tendenza, che si va manifestando anche nel diritto positivo italiano, di investire l'autorità giudiziaria ordinaria del sindacato sull'intrinseca legalità delle norme legislative. Un esempio cospicuo della tendenza in parola è offerto dagli art. 1 e 23 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, sulla repressione delle violazioni delle leggi finanziarie⁽¹³⁷⁾, per i quali spetta alla Corte di Cassazione sancire in modo irrevocabile, sempre pel singolo caso in contestazione, l'inapplicabilità di norme legislative che contengano disposizioni contrarie alla legge stessa o al codice penale, senza uniformarsi alle condizioni poste nell'art. 1 della legge citata⁽¹³⁸⁾.

(137) Su tale legge cfr. D'AMELIO, *La Corte di Cassaz. come giudice di prima istanza*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930, I, pag. 6 segg. L'A. nota come la disposizione citata nel testo esprime una tendenza che si va manifestando anche in altri paesi e che induce, in questi, a conferire alle supreme Corti giudiziarie addirittura un compito (che assume vera natura legislativa) di interpretazione autentica della legge, con efficacia generale, nell'interesse della sicurezza del diritto.

(138) Una disposizione della legge ora ricordata, contenuta nell'ultima parte dell'art. 23, che fa obbligo all'autorità giudiziaria di comunicare al Ministro della Giustizia copia della sentenza della Cassazione, che abbia deciso sull'inapplicabilità della legge posteriore, offre adito a considerare un altro aspetto che può assumere l'opera di coordinazione propria del Governo. Se si deve escludere, per le ragioni già dette, un potere di decisione del Governo sulle questioni sottoposte all'autorità giudiziaria, appare viceversa opportuno ordinare in modo stabile e organico un sistema di relazioni fra detta autorità e il Governo, allo scopo di offrire a questo in modo rapido e completo gli elementi, sia per agire sugli organi dell'amministrazione, sia per promuovere le modifiche o le innovazioni dell'ordinamento giuridico, mostrate necessarie dall'applicazione di determinate norme, o di sollecitare interpretazioni autentiche, sulla scorta delle deliberazioni emesse dalla Corte Suprema su singole specie, intese ad evitare incertezze nell'applicazione della legge.

CAPITOLO V

I MEZZI DI AUSILIO ALL'ATTIVITÀ DEL CAPO DEL GOVERNO

80. L'organo di cui il Capo del governo si serve in modo immediato per corrispondere con i vari enti o istituti, con i quali deve mantenersi in rapporto, per gli scopi di coordinazione e di direzione a lui conferiti, è la Segreteria della Presidenza del Consiglio.

Si è ricordato altrove brevemente la storia di quest'ufficio, le opposizioni che esso ha incontrato nel suo costituirsi, le tappe del suo progressivo affermarsi. Nonostante la modestia del nome e dei mezzi, esso esercita in realtà un compito importante. Quanto al nome, è da osservare come non reggono ormai più le critiche che altre volte furono fatte contro la proposta di chiamare Ministero della Presidenza l'ufficio stesso. Le attribuzioni della Presidenza sono oramai tali da conferire ad essa, oltre al compito caratteristico della coordinazione fra le varie attività dello Stato, vere funzioni di amministrazione attiva. Tali sono quelle dirette a provvedere al personale dei corpi posti o alla dipendenza diretta o sotto la vigilanza del Capo del governo (M.V.S.N., Corte dei conti, Avvocatura dello Stato, Istituto di statistica, Opera Nazionale Balilla, Opera Combattenti ecc.); inoltre le attribuzioni rivolte alla tutela o vigilanza di determinati enti, o alla concessione delle autorizzazioni, che leggi di varia natura demandano al Capo del governo (costituzione di associazioni di dipendenti statali, pubbliche manifestazioni di importanza nazionale ecc.). Il nome di ministero inoltre è adatto a indicare la veste costituzionale di ministro, che è pure rivestita dal Capo del governo (1). Non può più quindi esser dubbia la conve-

(1) Questo osservava il Mancini, alla Camera, in occasione della discussione

nienza di elevare effettivamente l'ufficio stesso al rango di ministero, salvo a discutere (ciò che, del resto, ha scarsa importanza, se invece che della Presidenza del Consiglio (nome ormai anacronistico) non sia da chiamare del Capo del governo. Sarà così possibile assegnare ad esso un bilancio autonomo ⁽²⁾ e un proprio ruolo organico di personale. Per ora l'assetto del personale della Presidenza è ancora regolato dal decreto 4 settembre 1887 n. 4936 (Crispi) modificato per ultimo dal R.D. n. 2395 del 1923: trattasi di un ruolo transitorio formato di un ristretto gruppo di funzionari di varie amministrazioni, chiamati a prestare servizio alla segreteria della Presidenza. I decreti reali che, a tenore dell'art. 30 del citato decreto n. 2395, avrebbero dovuto determinare il numero massimo di tali impiegati, non sono ancora venuti ed esso varia, di fatto, secondo le esigenze del servizio.

81. Poiché le funzioni veramente essenziali e caratteristiche del Capo del governo sono quelle dirette a dare l'impulso all'attività degli alti organi dello Stato, a coordinare l'azione di questi con le finalità generali, a controllare l'esecuzione pronta ed esatta delle decisioni prese, ne discende che i servizi della Presidenza del Consiglio devono essere attrezzati in modo, anzitutto, da fornire al Capo del governo gli elementi per la formazione della sua convinzione sulle esigenze della situazione politica e sui mezzi migliori per soddisfarvi, e inoltre da garantire che tutti gli atti delle autorità dipendenti si conformino alle direttive da lui emanate ⁽³⁾.

Ma — a meno di non volere creare un organismo mastodontico, che darebbe luogo in parte a duplicazione di funzioni già esercitate da altri organi — è necessario utilizzare l'opera dei vari uffici per la parte di essa che interessa ai fini della Presidenza, in modo che a questa non rimanga se non la coordinazione e lo studio dei dati che le provengono, per la preparazione delle misure corrispondenti.

Così la Presidenza si giova anzitutto degli elementi che le

svoltasi nel 1887 sul disegno di legge per la istituzione appunto del Ministero della Presidenza.

⁽²⁾ Attualmente gli stanziamenti figurano compresi in alcuni capitoli dello stato di previsione della spesa del ministero delle Finanze.

⁽³⁾ Cfr. DUBOIS RICHARD, *L'organisation technique de l'Etat*, cit., pag. 207.

vengono forniti dai vari ministeri e dagli uffici dipendenti (4), nonché di quelli elaborati dai corpi speciali, che hanno funzioni specifiche di studio, documentazione, informazione, o di impulso, e che sono stati opportunamente posti sotto la dipendenza diretta del Capo del governo. Alcuni di questi hanno compiti riguardanti singoli campi particolari dell'attività dello Stato: dei principali si è fatto cenno in occasione dello studio di quelle forme di attività, alle quali essi si collegano. Altri invece hanno carattere generale, in quanto son destinati cioè a seguire con la loro opera tutte le manifestazioni della vita della nazione: di essi il più importante è l'Istituto di Statistica, dipendente dal Capo del governo in virtù della l. 1° luglio 1926 n. 1162.

82. Infine la Presidenza utilizza l'opera di alcuni organi che, dovendo, nell'esplicamento della loro funzione istituzionale, venire in contatto con tutte le amministrazioni dello Stato e esaminarne gli atti, da vari punti di vista e con effetti vari, sono in condizione di fornire ogni informazione utile per la conoscenza dell'andamento delle amministrazioni stesse o per la valutazione dei risultati della loro attività e possono quindi cooperare, più o meno direttamente, in via preventiva o in via postuma, alla funzione di iniziativa, di coordinazione, di direzione o di controllo del Capo del governo. In quest'ultima categoria rientrano l'Avvocatura dello Stato e la Corte dei conti, di recente (con i regi decreti 5 febbraio 1929 n. 21 e rispettivamente 20 novembre 1930 n. 1483) trasferiti alla dipendenza del Capo del governo (5).

Tale trasferimento non si deve intendere come ispirato al mero intento di apportare un perfezionamento solo formale all'organizzazione dello Stato, col sottrarre alla direzione di singoli ministeri e raggruppare insieme uffici a carattere superministeriale, quanto e

(4) Il Dubois propone che si faccia obbligo ai vari Ministeri di inviare alla Presidenza copia di tutti gli studi e decisioni di carattere interministeriale. (Cfr. *op. cit.*, pag. 209). In Italia una norma del genere esiste nell'art. 7 del Regolamento del 1901 sul Consiglio dei Ministri.

(5) Si deve ora aggiungere ai provvedimenti menzionati nel testo il R.D. 21 agosto 1931, n. 1030, pubblicato durante la stampa del precedente scritto, che delega al Capo del governo le attribuzioni già spettanti al ministro per l'interno nei riguardi del Consiglio di Stato.

soprattutto come diretto a utilizzare l'opera di questi uffici per le finalità proprie della direzione del governo.

Questa considerazione vale soprattutto per la Corte dei conti, la quale per l'ampiezza delle attribuzioni di controllo che possiede in Italia, anche all'infuori dell'ambito della materia finanziaria, può costituire un efficace mezzo per garantire la rigorosa osservanza, da parte delle varie amministrazioni, oltre che delle leggi e dei regolamenti generali, anche delle disposizioni del Capo del governo.

83. È opportuno al riguardo ricordare come l'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti ha carattere puramente amministrativo ⁽⁶⁾, sia che essa si esamini dal punto di vista subiettivo, dell'organo che la esercita, sia dal punto di vista obiettivo della natura giuridica degli atti da esso posti in essere. Così, dal primo aspetto, è inesatto affermare — come pur si suole spesso — che la Corte, in quanto organo di controllo, sia emanazione del Parlamento, non trovando ciò riscontro né nel modo di costituzione, né nell'organizzazione e nel funzionamento della Corte stessa. I rapporti col Parlamento sono puramente estrinseci e si riducono alla trasmissione che la Corte è tenuta a fare alle Camere dell'elenco dei decreti registrati con riserva e delle relazioni sul consuntivo; ciò allo scopo di fornire al Parlamento stesso un mezzo (che si aggiunge agli altri, di cui tale organo può disporre) per esercitare un sindacato sull'azione del Governo. Un tale sindacato ha finalità ed effetti completamente differenti da quello compiuto dalla Corte, in quanto attiene ad un diverso ordine di rapporti: infatti esso non esercita

(6) Sul carattere amministrativo della funzione di riscontro della Corte, cfr. CAMMEO, *La competenza della 4ª Sezione ecc.*, in *Giurispr. it.* 1903, IV, col. 177 ss.: in ispecie col. 207. Il contrario punto di vista si può veder illustrato in ORREI, *op. cit.*, pag. 302, e in VICARIO, *La Corte dei Conti in Italia*, Milano 1925, pag. 86. Dall'essere stato recentemente sancito pel ministero dimissionario il divieto di chiedere la registrazione con riserva non può dedursi (come l'Orrei sostiene) una riprova del carattere costituzionale della Corte: quella norma discende dal principio che il ministero dimissionario rimane in carica solo per l'ordinaria amministrazione e che impone il corso di un atto, che si presume innovativo rispetto alla legge, non rientra nell'ordinaria amministrazione. Su tale principio cfr. MANCINI o GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 720 e CRISCUOLI, *Il Gab. dim.* citato, specie a pag. 248 relativamente al concetto di attività di ordinaria amministrazione, come limite di competenze del gabinetto dimissionario.

alcuna influenza sulla validità giuridica o sull'efficacia dell'atto sottoposto a controllo, atto che entra in vigore con pienezza di effetti al momento della registrazione e che non perde la sua efficacia per l'eventuale disapprovazione del Parlamento, ma solo in seguito a revoca espressa e, giuridicamente, discrezionale da parte della stessa autorità amministrativa che lo ha emanato. La posizione di relativa indipendenza dei membri della Corte dall'amministrazione non conferisce alcuna supremazia ai primi di fronte alla seconda, né è indice dell'appartenenza della Corte ad un potere diverso dall'Esecutivo, ma esprime solo una condizione necessaria per l'efficace esercizio del riscontro, che la Corte compie nell'interesse obiettivo del rispetto della legalità, e (salvo casi eccezionali) subordinatamente all'apprezzamento da parte dello stesso potere esecutivo dell'opportunità di dar corso anche a provvedimenti ritenuti da essa illegittimi.

Quanto poi al carattere materiale dell'attività posta in essere dalla Corte con l'esercizio del controllo, sia preventivo che postumo, nessun dubbio v'è ch'essa appartenga alla funzione amministrativa (7).

Ora, con il passaggio alla Presidenza del Consiglio, nessun mutamento è stato apportato né al carattere delle funzioni, né alla posizione della Corte, sia nei riguardi del potere esecutivo, rispetto al quale essa continua ad essere indipendente, sia nei suoi rapporti col Parlamento, che rimangono come erano, puramente esteriori.

Si può invece ritenere che il passaggio predetto, creando dei rapporti diretti col nuovo organo supremo del governo, sia destinato a dare nuovi sviluppi all'attività della Corte e a fare derivare da questa effetti più utili per la pubblica amministrazione di quelli che non siano conseguiti finora attraverso i rapporti col Parlamento. Se così non fosse, il mutamento apportato dal R.D. n. 21 del 1929 sarebbe puramente formale e non verrebbe tratto, ai fini dell'azione di governo, tutto il vantaggio, che è possibile derivare dall'attività di quell'importante osservatorio di gran parte dell'attività amministrativa dello Stato, che può ritenersi costituito dalla Corte dei conti.

Già la Corte, per suo istituto, coopera a promuovere e mantenere l'unità dell'azione delle varie amministrazioni, per la parte di

(7) In tal senso v. anche RANELLETTI, *La funzione di controllo della C.C.*, in *Riv. della Corte dei Conti* 1912, pag. 353.

essa che è vincolata da leggi o regolamenti, in quanto, attraverso l'esercizio del controllo preventivo, può ottenere che tutti i ministeri si uniformino a una stessa interpretazione delle norme di carattere generale. Ma, ora, con la costituzione di un potere superministeriale, quale quello del Capo del governo, anche l'attività non vincolata dei ministri è divenuta suscettibile di una regolamentazione, diretta ad ottenere che essa si eserciti in modo uniforme, secondo modalità e con l'osservanza di forme predeterminate dallo stesso Capo del governo.

Come s'è visto, il modo con cui usualmente questi impartisce ai ministri istruzioni di carattere generale è l'emissione di circolari: circolari, che, non rivestendo il carattere di vere fonti di diritto, non possono vincolare la Corte, la quale non è legata da alcun rapporto di dipendenza gerarchica col Capo del governo. Ma, pur non essendo pensabile che l'omessa osservanza di una circolare del Capo del governo da parte di un ministero, in una materia non regolata dalla legge, possa dar luogo ad un rifiuto di registrazione, ai sensi dell'art. 14 della legge istitutiva del 1862 n. 800, è tuttavia possibile che l'attività di riscontro preventivo della Corte sia utilizzata per dar modo al Capo del governo di conoscere le violazioni delle sue direttive da parte dei ministri, prima ancora che gli atti, in cui esse si concretano, entrino in vigore. Ciò può facilmente ottenersi se la Corte (dopo avere fatto rilevare la violazione al ministero interessato) segnali al Capo del governo l'atto emesso in contrasto con le sue circolari, e ne sospenda la registrazione per dar modo a lui di esplicitare eventualmente presso il ministro competente l'azione che egli ritenga necessaria per ottenere il ritiro del provvedimento contestato o la rettifica di esso. Naturalmente, ove il Capo del governo non ritenga di dovere far ciò, oppure ove tale ritiro dell'atto da parte del ministro non avvenga, la Corte farà senz'altro corso ad esso, in quanto appaia conforme alle prescrizioni di legge ⁽⁸⁾. Così,

⁽⁸⁾ In pratica accade che le circolari del Capo del governo sono portate a conoscenza degli uffici addetti al riscontro preventivo del Presidente della Corte, il quale suole prescrivere ad essi di tenerne conto nell'esame degli atti stessi. Così per esempio è avvenuto per la circolare 4 aprile 1927 n. 435, 1-3-1, con cui il Capo del Governo ha imposto ai ministri che i decreti di assunzione di nuovo personale, anche nei casi espressamente autorizzati dal R.D.L. 16 agosto 1926 n. 1387, non fossero emessi se non

per quanto riguarda le circolari, la Corte non verrebbe a esercitare un potere di deliberazione, ma limiterebbe la sua azione alla segnalazione del comportamento del ministro, difforme dalle direttive del Capo del governo, lasciando a questi di determinare le conseguenze di tale comportamento. Una tale attività della Corte viene a svolgersi collateralmente e non influisce sul giudizio intorno alla stretta legalità dell'atto, che forma il suo compito istituzionale. Seguendo una tal via si otterrebbe l'effetto di munire di sanzione pratica la norma dell'art. 8 del R.D. 14 novembre 1901 n. 466, la quale, per potere essere attuata, presuppone la possibilità di un esame preventivo da parte del presidente del Consiglio dei più importanti atti ministeriali: possibilità che, pel difetto di mezzi a sua disposizione, rimarrebbe irrealizzabile, ove non soccorresse l'ausilio della Corte dei Conti.

Si può pensare inoltre ad un'altra forma di cooperazione della Corte all'opera di vigilanza del Capo del governo sull'azione amministrativa. Com'è noto, i limiti entro i quali la Corte è tenuta a circoscrivere l'esame degli atti che le vengono sottoposti sono quelli della conformità alla legge: ciò che comprende la violazione di legge in senso stretto, la falsa o erronea applicazione di legge e l'errore di fatto ⁽⁹⁾. Rimane quindi escluso ogni esame del merito o della convenienza amministrativa o, tanto meno, politica dell'atto. Ma nulla impedisce che un rilievo relativo alla inopportunità dell'atto (purché tale inopportunità appaia dalla stessa documentazione ad esso allegata, non debba formare oggetto di particolari indagini e risulti evidente *prima facie*), venga segnalato, preventivamente alla registrazione, al Capo del governo ⁽¹⁰⁾.

col previo assenso del ministro delle Finanze. Il Presidente della Corte, nel dare notizia della circolare in parola agli uffici di riscontro, li invitava a curarne l'osservanza. Poiché con essa s'imponessa all'attività dei ministri una condizione non prescritta né dalle leggi né dai regolamenti, l'osservanza non avrebbe potuto esserne curata da parte della Corte, se non nel senso e con le forme indicate nel testo. È superfluo rilevare come questo procedimento può essere ammissibile solo per circolari interpretative, che siano *secundum legem* e per quelle altre che disciplinino una materia non regolata dalle leggi o dai regolamenti e che non tocchino i diritti dei cittadini.

⁽⁹⁾ Cfr. PRESUTTI, *I limiti del sindacato di legalità*, Milano 1911, pag. 68.

⁽¹⁰⁾ Queste segnalazioni, così limitate, non darebbero luogo ad un sindacato politico vero e proprio, con la stessa portata e gli effetti di quello di legalità. Un tale

La Corte può ancora in altro modo fornire al Capo del governo elementi per assicurare il buon andamento dell'amministrazione: infatti essa sia in occasione del riscontro preventivo, sia in occasione di quello postumo, può venire a conoscenza o di vere e proprie infrazioni giuridiche, in agendo e in omettendo, oppure rilevare irregolarità, o uso evidentemente dannoso o contrario allo spirito della legge, di facoltà discrezionali, o notevoli diversità di applicazione delle stesse disposizioni da parte delle diverse amministrazioni. Di tali rilievi la Corte — a tenore degli art. 17 e 31 della legge istitutiva — deve dare comunicazione ai ministri interessati, e fare menzione nella relazione annuale. Ma ciò è stato finora raramente fatto ⁽¹¹⁾, anche perché mancava un organo capace di imporre ai ministri una linea di condotta conforme alle osservazioni della Corte; il Parlamento infatti, oltre a non possedere la competenza necessaria per un giusto apprezzamento di queste, era portato a valutare l'attività dei ministri da un punto di vista esclusivamente politico. È da ritenere che ora i contatti diretti istituiti fra il Capo del governo e la Corte, rendendo possibile una più proficua utilizzazione delle osservazioni della Corte stessa, inciti quest'ultima ad un esercizio maggiormente assiduo e costante, che non per il passato, delle facoltà di cui ai citati articoli.

Lo stesso può dirsi per le proposte di variazioni o riforme dirette al perfezionamento delle leggi o dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico danaro, pure demandate dall'art. 31 alla competenza della Corte. Tali proposte, cui può conferir credito la conoscenza esatta del congegno amministrativo, che alla Corte dovrebbe derivare dall'indole stessa delle sue attribuzioni, possono essere apprezzate nel loro giusto valore e utilizzate solo da chi, come il Capo del governo, per la sua posizione, domina sulle singole amministrazioni ed ha come suo compito di promuoverne il più spedito o più regolare andamento.

sindacato prospettato dal senatore Mayer nella sua relazione sul consuntivo per l'esercizio 1927-28 è stato giustamente dichiarato irrealizzabile, nel nostro ordinamento costituzionale, dal ministro delle Finanze. (Cfr. Atti Parl. sen., discuss. seduta 16 dicembre 1929, pag. 1702).

(11) Cfr. VICARIO, *op. cit.*, pagg. 112 e 116.

84. Infine, il passaggio della Corte alla dipendenza diretta del Capo del governo può affrettare la soluzione di un problema, che è coordinato con la questione del migliore ordinamento dell'organismo governativo: quello della unificazione del controllo finanziario.

Com'è noto, la vigente legge di contabilità generale dello Stato (18 novembre 1993 n. 2440), con la innovazione operata del trasferimento delle ragionerie centrali dei ministeri alla dipendenza gerarchica del ministro delle finanze, è venuto a creare una vera supremazia di quest'ultimo sugli altri ministri, tanto più grave in quanto il controllo delle ragionerie stesse sugli atti ministeriali sia di impegno che di pagamento delle spese, è diretto ad accertare la conformità di essi non solo alla legge di bilancio, ma all'intero sistema legislativo (art. 50) ed inoltre il rifiuto di registrazione delle ragionerie, in determinati casi, è assoluto e non può essere vinto neppure dall'ordine scritto del ministro competente (art. 64).

La vigilanza che viene così ad essere esercitata da un singolo ministro sugli altri costituisce un elemento di disarmonia nel sistema vigente, il quale ha come suo carattere di avere accentrato nel Capo del governo la direzione dell'organismo ministeriale. È vero che è al Capo del governo che spetta di pronunciare l'ultima parola (ai sensi dell'art. 3 della l. n. 2263) nel caso di divergenze sorte fra il Ministro delle Finanze e un altro ministro in occasione dell'esercizio di tale potere di vigilanza, ma non è meno vero che, normalmente, viene di fatto a spostarsi per una notevole parte dell'attività amministrativa, il centro di direzione verso un organo, il quale, per l'unilateralità del punto di vista da cui per necessità muove, e per la mancanza di specifica competenza in tutto ciò che riguarda la interpretazione delle leggi di carattere non strettamente finanziario, è poco indicato ad una siffatta funzione ⁽¹²⁾. Inoltre tale ordinamento è venuto ad accentuare la duplicazione delle funzioni con la Corte dei conti, duplicazione che costituisce un vero assurdo, senza riscontro in nessun'altra legislazione, e che non si può giustificare, come si suol fare, dicendo che ragionerie e Corti dei conti esercitano il controllo per scopi diversi. In realtà, escluso, come si è accennato, che la Corte

(12) Se si volesse mantenere un tale sistema di controllo, si dovrebbe per lo meno accogliere l'uso inglese, che concentra la vigilanza sulle spese nel Consiglio di tesoreria, presieduto dal Primo ministro.

possa considerarsi emanazione di un potere diverso dall'amministrazione, è da ritenere che entrambi i detti organi compiono un controllo amministrativo e diretto allo stesso fine, cioè alla legalità dell'azione del potere esecutivo. Se è così, il problema da risolvere è solo quello della scelta dell'organo che, per il prestigio delle sue tradizioni, per la posizione di maggiore indipendenza e autorità dei suoi componenti, per la preparazione tecnica di questi, faccia presumere di potere meglio adempiere alla funzione. Il passaggio della Corte dei conti alla Presidenza, che ha senza dubbio accentuato la superiorità della Corte stessa sugli altri uffici di controllo finanziario, dovrebbe quindi costituire un motivo per affrettare una riforma, la quale, oltre che a scopo di semplificazione, deve essere diretta ad affermare nella sua pienezza il principio del concentramento di tutta l'azione direttiva e di controllo dell'organismo ministeriale nel Primo Ministro ⁽¹³⁾.

(13) Una soluzione potrebbe essere costituita dal porre le ragionerie dei ministeri, almeno per determinati effetti, alla dipendenza della Corte, o per lo meno di utilizzare parzialmente ai fini del riscontro l'opera di detti uffici. Cfr. PRESUTTI, *Il controllo preventivo della Corte dei conti sulle spese pubbliche*, Torino 1908, pag. 209. Una recente riforma belga ha, nel disciplinare il riscontro preventivo sugli impegni, seguito tale via.

CAPITOLO VI

IMMUNITÀ E PREROGATIVE DEL CAPO DEL GOVERNO

85. La posizione di supremazia, che il nuovo ordinamento ha conferito al potere esecutivo, ha reso necessario circondare i massimi organi di esso di una serie di garanzie, dirette a proteggere l'esercizio della funzione di governo dalla possibilità di attacchi da parte di altri poteri, tali da compromettere, con l'indipendenza della funzione, l'autonomia degli organi stessi. D'altra parte, la necessità di preservare lo Stato da attacchi delittuosi contro il suo ordine costituito da parte degli organi del governo non poteva consentire di estendere l'irresponsabilità, sancita pel Re, ai ministri, cui invece tocca appunto di coprire quella. Le modificazioni recentemente apportate, sia pure per via indiretta, all'istituto della responsabilità ministeriale, in materia penale, tendono appunto a conciliare, nei limiti consentiti dalla delicatezza della materia, questa duplice esigenza.

In base al sistema consacrato negli art. 36 e 47 dello Statuto, e in mancanza di una qualsiasi disposizione di legge che determini i limiti del potere di accusa e di giudizio sull'operato dei ministri da parte del Parlamento, è questo che rimane arbitro dell'estensione da dare alla responsabilità penale dei ministri stessi. È vero che, in base al principio generale consacrato nell'art. 1 del cod. pen. e riaffermato nel regolam. giudiz. del Senato (art. 6, 2° comma, ediz. 1923, non riprodotto peraltro nel nuovo regolamento approvato il 17 dicembre 1929) deve ritenersi che la responsabilità ministeriale non possa esser affermata se non per fatti preveduti come reati dalla legge penale ⁽¹⁾; ma il carattere politico rivestito dai corpi parlamen-

(1) Tale opinione, com'è noto, è controversa, ma sembra sia la più conforme al nostro sistema giuridico. Per un'esposizione delle varie teorie, cfr. TEXEIRA DE MATTOS, *La responsabilità ministeriale*, Milano s. a., pag. 739.

tari potrebbe indurre questi a compiere, attraverso il giudizio penale, atto di rappresaglia o di intimidazione contro un Governo ad essi sgradito ⁽²⁾: possibilità tanto più facile ad attuarsi in quanto le decisioni del Senato in Alta Corte di giustizia sono sottratte a qualsiasi sindacato giurisdizionale (art. 500 e 538 cod. proc. pen.). Di più il regolamento giudiziario del Senato (art. 42 ed. 1929 e art. 2 ed. 1923), innovando alla disposizione dell'art. 36 dello Statuto, ha disposto che la costituzione dell'Alta Corte, nel caso di accusa di ministri, avviene con ordinanza del Senato stesso, senza uopo di decreto reale: sicché al Sovrano viene preclusa quella preventiva valutazione del merito dell'accusa, che, secondo lo Statuto, egli avrebbe potuto compiere in sede di emissione del decreto di costituzione.

Ora, se questi possibili abusi non appaiono temibili quando le Camere posseggano la facoltà di provocare l'allontanamento dei ministri ad esse invisi, facendo valere la responsabilità politica di questi, viceversa, quando venga negata efficacia giuridica al sindacato politico del Parlamento sui ministri vi è da sospettare che il Parlamento stesso sia tentato di ricorrere al procedimento dell'accusa per riprendere, per via diretta, il potere di direzione dell'azione politica. Com'è noto, è stato proprio il diritto di accusa, attraverso la doppia procedura dell'*impeachment* e del *bill of attainders*, che ha storicamente dato luogo all'istituto della responsabilità politica del ministero di fronte alle Camere.

La necessità appunto di evitare, che, per una via traversa, possa venire deviato il funzionamento normale dei poteri e soprattutto al Governo la direzione effettiva della cosa pubblica, ha indotto il legislatore fascista a subordinare l'esercizio del diritto di accusa da parte della Camera, alla condizione della previa autorizzazione da parte di un organo appartenente allo stesso potere esecutivo, ma tuttavia, dato il carattere puramente consultivo delle sue funzioni, non corresponsabile nell'azione del Governo.

Ciò è stato fatto con l'art. 9 della l. 9 dicembre 1928 n. 2693, che attribuisce al Gran Consiglio la potestà di autorizzare l'arresto (salvo

(2) Questa stessa considerazione mostra come praticamente poco efficace per ovviare al pericolo indicato, riuscirebbe, anche se possibile, una regolamentazione minuta da parte della legge dei casi di responsabilità penale ministeriale.

il caso di flagrante reato) o la sottoposizione a procedimento penale del Capo del governo ⁽³⁾. Pertanto l'accusa della Camera dovrà essere trasmessa al Gran Consiglio e, solo dopo l'autorizzazione di questo, il Senato potrà validamente costituirsi in Alta Corte.

Potrebbe obiettarsi contro una tale disposizione che la posizione di dipendenza, nella quale, per molteplici riguardi, il Gran Consiglio si trova di fronte al Capo del governo, può compromettere la imparzialità del giudizio affidato alla sua competenza. È tuttavia da osservare come, nei casi di reato ministeriale, è impossibile prescindere da un apprezzamento di carattere politico, rivolto non solo all'esame del fatto imputato in sé, ma a tutto il complesso di una determinata situazione politica e alle ripercussioni che il giudizio promosso potrebbe indurre su questa. E il Gran Consiglio è indubbiamente, per la sua composizione, in grado di procedere utilmente a tale apprezzamento.

Ma la considerazione più importante da fare, in merito a detta obiezione, è che, nell'ipotesi prospettata, il giudizio definitivo appartiene al Re, il quale può far cessare l'immunità consacrata nell'art. 9 dimettendo dalla carica il Capo del governo. Avendo fine, con tale carica, anche la qualità di membro del G.C., la speciale guarentigia non ha più luogo, e ciò qualunque sia il tempo del commesso reato, poiché essa ha riguardo solo alla qualità predetta, quando sia in atto. Ora, il sistema che riconduce il giudizio sull'opportunità di perseguire penalmente il Capo del governo al Re appare in armonia con la posizione suprema che a questi è fatta.

⁽³⁾ In realtà il detto articolo — disponendo la prerogativa ricordata per tutti i membri del Gran Consiglio — ha, come intento immediato, quello di garantire l'autonomia di detto organo. La guarentigia pel Capo del governo risulta solo in modo indiretto pel fatto che questi è di diritto, e senza possibilità di eccezioni, membro del Gran Consiglio: è anzi l'unico membro necessario. Onde la garanzia è solo per lui assoluta, istituzionalmente legata alla carica di Capo del governo. Invece per gli altri membri del Governo — i ministri — la guarentigia ha carattere accidentale, non connessa necessariamente alla loro qualità di ministri. Già per le modifiche apportate al Gran Consiglio con la l. 14 dicembre 1929 n. 2099 solo alcuni ministri hanno ingresso in detto consesso per ragione della loro carica; ma, anche per questi, la qualità di membro è subordinata ad apposito riconoscimento, che potrebbe anche mancare; con essa anche la garanzia che vi è collegata. Nel testo si esamina l'art. 9 solo per parte che influisce a determinare la posizione costituzionale del supremo organo di governo.

Del resto, anche per il diritto anteriormente vigente, era consentito al Re di impedire o rendere vana l'accusa da parte della Camera mediante l'esercizio del diritto di amnistia ⁽⁴⁾. Sicché le nuove norme non hanno sostanzialmente alterato il sistema dello Statuto, se non nel senso di introdurre nel procedimento di accusa, in aggiunta all'intervento del Re, di carattere eventuale, quello ordinario di un altro organo di governo.

86. In correlazione con la posizione costituzionale conferita al Capo del governo, sono state poste garanzie speciali, a tutela della integrità fisica e morale della persona investita di quell'ufficio. Il codice Zanardelli contemplava fra i delitti contro i poteri dello Stato quelli commessi contro il Re, il Senato o la Camera dei Deputati: i delitti contro i ministri non avevano una sanzione speciale, ma cadevano sotto il trattamento penale disposto per quelli compiuti contro i pubblici ufficiali a causa delle loro funzioni.

Poiché, col nuovo ordinamento, il Capo del governo è divenuto uno dei poteri fondamentali dello Stato, così era necessario estendere a lui la speciale protezione che per questi viene disposta. La personalità dello Stato si estrinseca attraverso i suoi organi supremi, ed essendo fra questi il Capo del governo, i delitti compiuti contro

⁽⁴⁾ Non sembrano fondate le opinioni che tendono a limitare o addirittura ad escludere l'esercizio del diritto di amnistia nei riguardi dei ministri sottoposti al procedimento di accusa: sicché se ne deve ritenere possibile l'esercizio anche anteriormente allo svolgimento del giudizio. Il voler consentire tale esercizio solo posteriormente all'avvenuta condanna è in palese contrasto con l'intenzione del costituente sardo, il quale, avendo rifiutato di riprodurre nello Statuto la disposizione in tal senso dell'art. 91 della costituzione belga del 1831, ha voluto affermare implicitamente la potestà del Re di sollevarsi a giudice dell'opportunità politica dell'accusa. Che l'ampiezza che si viene con tale interpretazione ad attribuire alla norma statutaria sia in contrasto con i principi del governo parlamentare (cfr. in tal senso, RACIOPPI e BRUNELLI, *op. cit.*, vol. 1, pag. 429), è esatto; tanto è vero che le costituzioni informate a tali principi escludono o limitano il diritto del Capo dello Stato di amnistiare i ministri (es. Costituzione polacca, art. 47; romena, art. 88; turca, art. 42; cecoslovacca, art. 42-103, ecc.). Del resto, anche indipendentemente da un espresso divieto, nel regime parlamentare vi sono mezzi indiretti per impedire al Capo dello Stato l'esercizio del diritto di amnistia, preventiva al giudizio, dei ministri in carica accusati. Ma l'art. 8 offre appunto una riprova della prevalenza politica della volontà del Monarca, che, come si è ricordato, era voluta dallo Statuto, prevalenza che viene a trovarci in armonia con l'ordinamento ora costituito.

di lui sono stati compresi dal codice penale Rocco appunto fra quelli diretti contro la personalità interna dello Stato.

Già l'art. 9 della l. n. 2263 aveva sancito una speciale protezione penale a favore del Capo del governo, prendendo in considerazione le specie delittuose configurate, nei riguardi della persona del Re, dagli art. 117 e 122 cod. pen., ma contenendo la pena in una misura inferiore a quella disposta in tali articoli. L'art. 1 della l. 2 novembre 1926 n. 2008 — procedendo nel cammino iniziato — assimilò interamente negli effetti penali i delitti contro la vita, l'integrità o la libertà personale del Capo del governo a quelli contro il Re; ma in via provvisoria per cinque anni. Il nuovo codice penale, oltre a rendere permanente l'assimilazione fra le categorie di reati, di cui all'art. 1 citato, l'ha estesa a tutte le forme di attentato (art. 280-281-282). Il motivo della equiparazione si comprende facilmente, ove si pensi come pel vigente ordinamento il Capo del governo è l'organo per mezzo del quale vengono esercitati gli atti di prerogativa regia, e per cui la suprema volontà dello Stato si fa attiva: onde l'attentato contro di lui è attentato che tocca l'immediata estrinsecazione della massima funzione dello Stato.

Infine, il diritto speciale del Capo del governo si completa col conferimento a lui fatto del primo posto nelle pubbliche funzioni e nelle cerimonie ufficiali e con l'attribuzione di un annuo assegno per spese di rappresentanza (art. 7 legge n. 2283).

valere a distinguere il tipo in discorso da quelli nei quali la potestà sovrana è considerata come appartenente in proprio a soggetti distinti dallo Stato, non contiene alcun elemento atto a precisare come quella personalità divenga attiva. Né dal porre l'ulteriore esigenza della pluralità degli organi costituzionali può dedursi alcunché circa il modo di attuazione dell'unità del volere statale ⁽³⁾.

Ora, invece, una classificazione delle forme di Stato, assunta dal punto di vista dell'organizzazione giuridica di questo, la quale voglia avere carattere generale, non può che basarsi sull'elemento veramente fondamentale (al quale gli altri sono in certo modo subordinati) ossia sui modi di formazione della suprema volontà dello Stato ⁽⁴⁾.

Si è già avvertito come la molteplicità degli organi costituzionali non solo non esclude, ma postula la preminenza di uno di essi sugli altri e come tale preminenza, lungi dal potersi rappresentare in

1929, I, pag. 621) che cioè il principio della separazione dei poteri è indissolubilmente legato a quello della sovranità popolare.

⁽³⁾ Il CROSA (*Sulla teoria delle forme di Stato*, in *Riv. int. di filosofia del diritto*, 1931, pag. 18 segg.) il quale parte dal concetto che l'esame giuridico delle forme di Stato non può essere utilmente effettuato e non limitatamente a un ciclo determinato di tempo, ritiene che i principi che sogliono indicarsi come propri dello Stato moderno costituiscono gli elementi discriminativi della forma di Stato, dominanti su quelli delle antiche classificazioni, le quali possono valere solo come criteri in sottordine, individuanti piuttosto la forma di governo che quella di Stato. Vedi anche dello stesso autore: *Il fattore politico e le costituzioni*, in *Studi per Ranalletti*, vol. I, pag. 160. Ma — come si osserva nel testo — la generica esigenza di un sistema di limiti all'azione statale (nel che si concreta in sostanza il principio dello Stato moderno), non è di per sé capace di esprimere un concetto di forma statale. Inoltre da quanto è affermato nel testo si può desumere come le forme di Governo, purché non intese come espressione di particolarità organizzative esteriori, coincidono con le forme di Stato. Su quest'ultimo punto cfr. SCHANZER, *Di una classificazione delle forme di Governo*, in *Rivista di diritto pubbl.*, 1890, pag. 960.

⁽⁴⁾ Cfr. JELLINECK, *op. cit.*, vol. II, pag. 396. Conforme al concetto che ha ispirato la presente trattazione, volontà suprema dello Stato è considerata quella che imprime la direzione politica, onde è essa che, costituendo l'essenza dello Stato, offre il criterio direttivo per la classificazione delle varie forme. Ove invece una tale essenza si riponga in un elemento diverso, si è indotti a trarre il criterio in parola da questo elemento. Così il Kelsen, in armonia con la sua concezione che identifica lo Stato con il diritto, intende le forme di Stato come « i contenuti tipici delle norme riguardanti la produzione del diritto ». Cfr. *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, pag. 321.

modo puramente formale, implica necessariamente l'attribuzione al suo titolare di un potere di ultima e più elevata decisione nel processo di autodeterminazione della volontà statale. E poiché il conferimento di un potere di ultima decisione — inteso, come dev'essere, quale potere giuridico e non di semplice influenza politica ⁽⁵⁾ — presuppone indispensabilmente tutto un complesso di norme organizzative che assicurino in modo concreto la pratica esplicazione del potere stesso, e che di conseguenza imprimono a tutto l'ordinamento dello Stato una particolare struttura, ne discende come il criterio discriminatore, più comprensivo, delle forme di Stato va desunto appunto dalla composizione dell'organo, che è posto dalla costituzione in una posizione di preminenza sugli altri.

È possibile servirsi ancora per tale classificazione della distinzione aristotelica, purché si tenga presente, in primo luogo, che, a tenore di quanto è stato innanzi detto, essa non viene assunta a designare elementi estrinseci dell'organizzazione dello Stato, come sarebbe l'organo di coordinazione formale dei poteri, identificabile per es. nel cosiddetto Capo dello Stato ⁽⁶⁾, ma invece l'intima costituzione dello Stato stesso, quale può desumersi dai diversi modi di composizione dell'organo, nel quale si realizza in modo immediato l'unità del volere politico.

In secondo luogo, è da notare come la classificazione aristotelica, appunto pel suo carattere di universalità, che la fa valida per tutti; tempi e tutti i luoghi, non può esprimere che solo un elemento della forma di Stato: essa ha quindi bisogno, quando si tratti di Stati con pluralità di organi costituzionali, di essere integrata con la

⁽⁵⁾ Si richiama qui quanto è stato detto sul riguardo nella prima parte (pag. 21). La distinzione di una forma giuridica da una forma politica dello Stato non può che riflettere una situazione transitoria, poiché la preminenza politica di un organo sugli altri, in contrasto con l'ordinamento giuridico dei poteri porta inevitabilmente alla instaurazione (per via di consuetudine o altrimenti) di una nuova distribuzione del potere fra i vari organi.

⁽⁶⁾ Come fa, per es., fra gli altri, l'ORLANDO, *Lezioni*, cit., pag. 182.

È ovvio come, alla stregua del criterio assunto nel testo, il Governo inglese per es., non potrebbe essere compreso fra le monarchie, appartenendo esso invece alle forme democratiche, poiché le consuetudini vigenti, da considerare di natura giuridica, hanno sottratto al Re qualsiasi potere di ultima decisione. La designazione di monarchia ha perciò un significato solamente storico.

considerazione di altri elementi oltre quello costituito dall'organo supremo, ed in particolare con la considerazione del modo di distribuzione del potere di governo fra i vari organi chiamati ad esercitarlo. Studio quest'ultimo da cui difficilmente può trarsi un principio di classificazione fornito di validità generale, data l'aderenza che è necessario conservare con le particolarità di ogni singolo ordinamento.

88. In base ai concetti esposti, non può esitarsi nel classificare la nostra forma costituzionale fra le monarchie, poiché — in seguito alla riforma — è al Re (cioè ad una persona fisica non legata da rapporti di rappresentanza con collettività particolari) (7) che compete il potere di suprema decisione politica, il quale si sostanzia nel diritto di consentire la realizzazione, fra i vari possibili, di quell'indirizzo generale politico, che egli creda più confacente agli interessi nazionali.

L'assenza di limiti giuridici a tale scelta del Sovrano e in particolare l'indipendenza di essa dall'opinione delle Camere del Parlamento hanno indotto a considerare l'ordinamento italiano come una varietà del sistema di governo detto costituzionale (8). Si è — è vero — notato l'elemento differenziale di esso rispetto a tale tipo, costituito dall'attribuzione dell'esercizio del potere governativo ad organi distinti dal Re, e inassimilabili, per la differente posizione giuridica, agli organi di collaborazione del Capo dello Stato nel sistema costituzionale puro; ma sembra che non si sia messo in sufficiente luce il carattere ed il significato della ripartizione di competenza, effettuata dalla riforma nel seno dell'organo complesso di governo.

Tutta la trattazione precedente è diretta a mostrare come una siffatta ripartizione ha un valore non solo politico, ma giuridico, che sempre meglio emerge dal progressivo assestamento della nuova organizzazione costituzionale; sicché può dirsi che la direzione

(7) Cfr., per la formulazione del concetto di monarchia assunto nel testo, e che non coincida con quello desunto dalla non elettività dell'organo supremo, ROMANO, *Corso*, cit., pag. 91.

(8) Così RANELLETTI, *Istit.*, cit., 1^a ediz., pag. 195. Accentuano invece il carattere di novità del regime italiano il ROMANO, *op. cit.*, pag. 186 e il DONATI, *Appunti*, cit., pag. 65.

politica dello Stato ed il correlativo compito di coordinazione dei poteri pubblici, spettanti nel regime costituzionale al Capo dello Stato, si è trasferito da noi al Capo del Governo, rimanendo al primo solo il compito della preposizione a quest'ultima carica della persona fisica per essa prescelta ed il controllo politico sull'attività di questa, allo scopo di accertare la convenienza del mantenimento di quel determinato indirizzo da essa rappresentato, in relazione alla situazione politica del Paese.

All'ordinamento italiano potrebbe perciò convenire la denominazione di « regime del Capo del Governo », purché sia chiaro, che, com'è stato notato, con tale denominazione si intende designare solo una sottospecie, storicamente nuova, del genere monarchia ⁽⁹⁾.

Se poi si prende in considerazione, oltre alla natura giuridica ed all'intensità della differenziazione di funzioni operata nel seno dell'organo complesso di governo, anche lo scopo politico che è ad essa connesso, si palesa più chiaramente la sostanziale differenza che intercede fra il nostro regime ed il tipo storico designato come monarchia costituzionale. Mentre infatti in quest'ultima forma l'ordinamento dei poteri aveva per scopo di consentire la realizzazione della volontà personale del Sovrano, nel regime italiano la ripartizione operata ha avuto l'intento di spersonalizzare l'azione regia,

(9) Un elemento di analogia, in via di larga approssimazione e tenuto conto della diversa natura degli organi primari di preposizione, può rinvenirsi tra il nostro e l'ordinamento inglese contemporaneo, in cui il Premier, nell'ambito dell'orientamento fissato in via generalissima dal corpo elettorale al momento delle elezioni generali, e sotto condizione della permanenza dell'adesione della maggioranza all'orientamento stesso, possiede la pienezza di esercizio della direzione politica dello Stato. Sicché, se si definisce l'ordinamento inglese « una democrazia a Premier », si potrebbe analogamente chiamare quello italiano « una monarchia a Premier ». L'ordinamento italiano però offre, rispetto all'inglese, la particolarità di essere basato, non su mere consuetudini costituzionali o convenzioni di partito, ma su un espresso riconoscimento della legge scritta.

Da quest'ultimo punto di vista, oltre che da quello della natura dell'organo preponente, una maggiore somiglianza può riscontrarsi con il vigente diritto germanico, che conosce, come l'italiano, ma con applicazioni concrete meno estese, l'attribuzione in proprio al Cancelliere della funzione di direzione politica. Ma mentre colà la diversità di origine di quest'organo rispetto al Capo dello Stato contiene in sé implicita la possibilità di conflitti in Italia ciò è escluso dal rapporto di successione dell'un organo rispetto all'altro, non turbato dall'intervento di elementi estranei, e tale da garantire il mantenimento di una costante fiducia fra di essi.

attribuendo la funzione della scelta dei fini e dei mezzi dell'azione statale a chi, stando in contatto con le forze sociali, si dimostri, di volta in volta, più idoneo ad interpretarne le necessità ed a promuovere la soddisfazione di queste nel modo più confacente all'interesse generale. Nessun altro significato logico all'infuori di quello ora detto può attribuirsi alla norma che ha sostituito il Capo del governo al Re nell'esercizio della funzione di governo: norma che, ove si pensasse altrimenti, rimarrebbe sfornita di una sufficiente spiegazione ⁽¹⁰⁾.

In sostanza lo scopo politico — di cui si parla — è il medesimo di quello voluto attuare dal regime parlamentare con la costituzione del Gabinetto in organo costituzionalmente autonomo dalla Corona: cioè rendere variabile l'organo monarchico, conciliando la stabilità propria di questo con i mutamenti di politica richiesti dallo spirito pubblico. Se non che mentre il regime parlamentare vincolava il Re alla scelta dell'indirizzo che raccoglieva numericamente la maggioranza del corpo elettorale, il nuovo ordinamento ha consentito al Re di operare la scelta stessa in base ad altri indici, offrendogli così la possibilità di una valutazione non meramente quantitativa.

E precisamente alla realizzazione dello scopo, di cui si è discusso, sono rivolti alcuni istituti caratteristici del nostro ordinamento e di cui non vi è traccia nella monarchia costituzionale. Così si dica della designazione, disciplinata con norme di carattere giuridico ed affidata ad un organo che per la sua composizione è destinato a riflettere le esigenze dei gruppi sociali. Così ancora della moltiplicazione, che si è operata, degli organi rappresentativi della società.

Un altro punto assai importante è poi da mettere in rilievo al riguardo. Si è già notato come il carattere plebiscitario, che si è voluto imprimere in Italia alle elezioni politiche, tende a superare il dualismo che è insito nell'ordinamento dei poteri della monarchia costituzionale, promuovendo la formazione di un'omogeneità del

⁽¹⁰⁾ A rendersi conto della differenza esistente fra i due regimi occorre riflettere alla diversa origine storica. La monarchia costituzionale storicamente sorse come limitazione del potere assoluto del monarca; invece il regime italiano ha come antecedente la forma di governo parlamentare, e di questo ha conservato quegli elementi acquisiti alla coscienza giuridica della Nazione.

sentire politico fra il Governo e la Camera elettiva. Ora, per la concezione fascista, la formazione di una siffatta omogeneità (condizione del regolare funzionamento della costituzione) non può essere attesa passivamente dal meccanico e accidentale confluire delle volontà particolari nell'indirizzo fissato dagli organi direttivi, ma deve essere promossa attivamente mediante l'assunzione da parte dello Stato di nuove funzioni ed il correlativo ampliamento dell'attività di coordinazione propria del Governo.

L'assunzione nell'azione statale di un nuovo contenuto, se di per sé non è rilevante per la determinazione puramente giuridica della forma di governo, reagisce tuttavia su tale forma, anzitutto in quanto essa importa una speciale organizzazione giuridica della società, ed inoltre in quanto tende a creare un determinato funzionamento dei poteri pubblici.

Dal particolare punto di vista ora considerato, e che, direttamente, attiene al rapporto fra governanti e governati, si giustifica la rilevanza costituzionale (tale da importare un'ulteriore differenziazione dal tipo storico di monarchia costituzionale) di quelle istituzioni rappresentative, come il Partito fascista e gli organi sindacali e corporativi, le quali, mentre offrono all'attività di governo il modo di operare sulla base concreta degli effettivi interessi collettivi, tendono a suscitare in ogni cittadino, con la consapevolezza dei fini generali dello Stato, un atteggiamento di intima adesione e di costante subordinazione ad essi, a costituire insomma quell'unità spirituale, che è condizione e garanzia dell'unità politica⁽¹¹⁾. Onde l'importanza che assume nel regime fascista la considerazione organica del popolo, che invece non è essenziale al regime puramente costituzionale.

Concludendo, la differenza tra quest'ultimo e quello vigente in Italia consiste anzitutto nella diversa forma di distribuzione del potere di governo, e poi nella diversa struttura impressa ai rapporti fra società e Stato. Se quindi il nostro ordinamento assume da quello monarchico il principio gerarchico, autoritario, trascendente e,

(11) Esattamente il Bottai ha osservato come ad ogni concezione dello Stato corrisponde una determinata concezione del cittadino, e come proprio del regime fascista è il concetto di cittadino come entità etico-politica, comprendente la sostanza economico-sociale (cfr. *Stato corporativo e democrazia*, in *Lo Stato*, 1930, pagg. 125-127).

come quello postula, imprime la direzione allo Stato dall'alto (ciò che toglie di poterlo includere fra le democrazie), realizza tuttavia un elemento, che potrebbe dirsi di immanenza, e ciò attraverso la partecipazione, sempre più intima e consapevole, dei gruppi sociali alla vita dello Stato.

89. In sostanza il Fascismo, sia dal punto di vista giuridico che da quello politico, tende non solo a mantenere ma anzi a rafforzare un elemento caratteristico dello Stato moderno, che suole esprimersi con l'attributo di rappresentativo ⁽¹²⁾. Ma per la concezione fascista la compenetrazione della società con lo Stato, nel che si esprime appunto il contenuto che è da ritenere proprio della espressione « rappresentativo » intesa in senso lato, da una parte, è concepita non in modo puramente formale, ma come comprensiva di tutti i rapporti economici, culturali, religiosi, ecc., ritenuti rilevanti, e, dall'altra, è così congegnata da riuscire non all'annichilimento, ma ad un effettivo potenziamento e rafforzamento dell'azione dello Stato, inteso come organismo superiore ai singoli gruppi sociali.

Il punto d'incontro e il centro di direzione di questi organici rapporti fra società e Stato è nel Capo del governo. L'efficacia dell'opera di suprema integrazione politica, di cui il Capo del governo è artefice, risiede appunto nel fatto che essa non si sovrappone ad organi eterogenei o a masse amorfe, ma è collegata organicamente a tutta la struttura giuridica e sociale dello Stato, attraverso una serie di ordini, gerarchicamente disposti, permeati da una medesima finalità politica.

Se, a rendere comprensivamente il nuovo ordinamento italiano, non solo nei rapporti istituiti fra i pubblici poteri, ma nell'organizzazione impressa alla società, e nel fine politico che lo ispira, l'espressione avanti adoperata di regime del Capo del governo sembri insufficiente, allora non v'è altra più univoca denominazione se non quella di Regime fascista ⁽¹³⁾. Regime che si presenta con tali

⁽¹²⁾ Cfr., RANELLETTI, *Istit.*, pag. 104.

⁽¹³⁾ Sugli equivoci a cui può dar luogo l'altra espressione, adoperata come analoga, di « regime corporativo », vedi per es., LACHMANN, *Integralismo fascista*, in *Lo Stato*, 1931, pag. 31.

caratteri di originalità da rendere poco utile il suo raffronto con altri ordinamenti del passato (14).

90. Naturalmente anche il nuovo Regime italiano, come qualsiasi ordinamento giuridico dei poteri pubblici, abbisogna, affinché il suo pratico funzionamento si informi al complesso delle norme che lo regolano e realizzi i principi teoretici da cui queste ultime sono ispirate, della sussistenza di determinate condizioni, attinenti alla costituzione sociale, alla tradizione, al costume ecc.

Così p. es. la stessa fondamentale ripartizione di competenza nell'ambito dell'organo del governo avrebbe scarse possibilità di effettiva realizzazione, se l'astratta enunciazione di essa non avesse un valido sostegno da una parte nel lealismo tradizionale della dinastia regnante, dall'altra nell'efficienza delle forze politiche, che quel principio organizzativo di governo hanno ispirato. Si è già ricordato come disposizioni analoghe a quella dell'art. 1 della legge n. 2263 rimangono presso altri paesi inapplicate e inapplicabili.

Così pure la stessa concentrazione di una somma ingente di

(14) È per questo che (oltre ai cenni esposti sui caratteri differenziali del nostro ordinamento rispetto alla monarchia costituzionale, con la quale più frequente suole ricorrere il paragone) non si è ritenuto opportuno procedere al parallelo con altri regimi, coi quali nessuna sostanziale analogia può rinvenirsi. Ciò si dica in particolare pel c.d. governo presidenziale. (Sul confronto con questo vedi CHIMIENTI, *Lex.*, cit., pag. 332). A parte la diversa derivazione del potere del Presidente rispetto a quello del nostro Capo del governo e alla diversa composizione dell'organo governativo, costituito dal solo Presidente negli Stati Uniti, o suddiviso invece da noi fra il Re, il Capo del governo e i ministri, i due regimi non sono assimilabili neppure per l'elemento che, a prima vista, appare maggiormente analogo: e cioè la concentrazione del potere di governo nell'organo esecutivo. Infatti come principali elementi differenziali sono da notare: la larga partecipazione nelle funzioni di governo fatta negli Stati Uniti ad un organo legislativo qual'è il Senato (a tacere dell'intervento del Congresso nel governo e nell'amministrazione, attraverso l'opera dei Comitati parlamentari, così bene messa in luce dal Wilson); il termine fisso nella durata in carica del Presidente, che mette nell'attuazione dell'indirizzo politico del governo un elemento di rigidità, estraneo al nostro regime; la rinnovazione del Congresso a periodi più brevi di quelli prescritti per la durata in carica del Capo dello Stato, che rende facile il sorgere di conflitti con l'organo legislativo, tali da paralizzare l'esplicazione concreta di una determinata politica, tanto più ove si tenga conto del monopolio della funzione legiferante tenuta da quell'organo; la limitazione della potestà di coordinazione del governo rispetto ai vari poteri dello Stato, imposta dal principio della rigida separazione ivi esistente.

attribuzioni nel Capo del governo presuppone il possesso nella persona di colui che sia investito della carica di una capacità politica superiore, senza di che la posizione di detto organo rispetto agli altri verrebbe a subire sostanziali alterazioni.

Così ancora l'assoluta indipendenza dell'azione statale dagli interessi sociali in contrasto — che è la chiave di volta del funzionamento dell'ordinamento corporativo — non può pensarsi possibile senza l'esistenza di una classe politica capace di trascendere nella sua azione ogni forma di particolarismo e di riflettere in sé la vita dello Stato nella sua unità. Da questo punto di vista appare tutta la straordinaria importanza del Partito fascista, che può bene considerarsi come la pietra angolare del Regime: è appunto dalla capacità di tale organo di esprimere dal suo seno una tale classe che dipende il funzionamento delle istituzioni secondo lo spirito che le ha promosse e, con esso, la vitalità del Regime stesso.

Ma su questi e altri elementi, che potrebbero essere ricordati, non è qui consentito soffermarsi, poiché, come s'è notato, la considerazione di essi è estranea all'esame del sistema giuridico.

INDICE SOMMARIO

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i> , di E. CHELLI	v
<i>Premessa</i>	3

PARTE PRIMA

CAPITOLO I

LA FUNZIONE DI GOVERNO IN SENSO OBIETTIVO

1. Indipendenza della funzione di governo da quella esecutiva	7
2. Particolare rilevanza giuridica della funzione di governo nell'organizzazione dello Stato moderno	8
3. La determinazione delle direttive politiche come primo compito della funzione di governo	9
4. Distinzione di tale compito da quello proprio della legislazione	10
5. Attività connesse con la determinazione delle direttive politiche	10
<i>a)</i> la coordinazione dei vari organi autonomi dello Stato	10
6. Carattere specifico dell'attività di coordinazione dei poteri	12
7. Varia intensità che può assumere tale attività	13
8. <i>b)</i> l'attività diretta alle relazioni internazionali	14
9. <i>c)</i> l'attività straordinaria di governo	14
10. Il carattere fondamentale comune ai vari aspetti dell'attività di governo . .	15
11. Caratteri sussidiari che contrassegnano l'attività di governo: <i>a)</i> la derivazione dalla Costituzione	16
12. <i>b)</i> l'assoluta discrezionalità	17
12- <i>bis</i> <i>c)</i> l'imperium	18
13. La preminenza della funzione di governo sulle altre funzioni	19

CAPITOLO II

L'ORGANO DELLA FUNZIONE DI GOVERNO E SUA POSIZIONE GIURIDICA

14. Impossibilità di determinare in via generale la composizione dell'organo di governo	21
---	----

15. Supremazia dell'organo di governo sugli altri organi dello Stato	22
16. La supremazia dell'organo di governo non può essere solamente formale .	23
17. L'organo di governo non può essere costituito da un potere neutro	23
18. La prevalenza dell'organo di governo non può essere solo politica.	24
19. Come si attua la supremazia dell'organo di governo.	25
20. Effetti della diversa posizione degli organi costituzionali	25
21. La diversa posizione giuridica come espressione di un diverso grado di rappresentanza politica	27
22. Caso di composizione complessa dell'organo di governo	28

CAPITOLO III

L'ORGANO SUPREMO NELLO STATO PARLAMENTARE

23. Si confuta la teoria secondo cui nello Stato parlamentare è attuato un equilibrio di poteri eguali	29
24. Le teorie del Duguit e del Redslob sull'equilibrio dei poteri	30
25. Come il dualismo dei poteri nello Stato parlamentare sia solo apparente .	31
26. Assunzione diretta della funzione di governo da parte del Parlamento . .	32
27. Posizione del Gabinetto	34
28. Unità di Camera elettiva e Gabinetto nel Regime parlamentare	35
29. Condizioni necessarie pel funzionamento del regime parlamentare.	36
30. Mutamento intervenuto in tali condizioni	37
31. Come il rafforzamento della funzione di governo non possa attendersi da espediti di tecnica legislativa	37
32. Esame del diverso modo di funzionamento del regime parlamentare — Il regime parlamentare inglese.	38
33. Motivi che hanno determinato il rafforzamento del Gabinetto nel regime parlamentare inglese	40
34. Cause del mutamento intervenuto nel regime inglese	41
35. Nuova posizione assunta dal Gabinetto di fronte al Parlamento	42
36. La supremazia del Premier	43
37. Il difettoso svolgimento del regime parlamentare in Francia e sue cause. .	44
38. Il carattere monistico delle costituzioni continentali del dopo guerra . . .	45
39. Carattere monistico della costituzione di Weimar	48
40. Pratica inefficacia della tendenza al rafforzamento del Gabinetto negli Stati del continente	50
41. Esempio tratto dalla odierna prassi costituzionale germanica.	52
42. Insufficienza delle disposizioni di alcune costituzioni dirette ad assicurare la stabilità del Governo	55
43. Giudizio su alcune recenti revisioni costituzionali	55

PARTE SECONDA

CAPITOLO I

L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO IN ITALIA ANTERIORMENTE ALLA RIFORMA COSTITUZIONALE

1. Il sistema dello Statuto	61
2. Il sorgere del regime parlamentare e suo fondamento giuridico	63
3. Progressivo accentuarsi della supremazia del Parlamento	64
4. La posizione giuridica del ministero: il suo ordinamento interno.	65
5. La funzione del Presidente del Consiglio dei ministri.	68
6. Critiche rivolte all'ordinamento del ministero. Proposte di modificazione e loro insufficienza	70
7. Necessità di una sostanziale riforma nell'ordinamento dei poteri costituzionali	72

CAPITOLO II

IL NUOVO ORDINAMENTO DEL GOVERNO

§ 1. I POSTULATI DEL REGIME FASCISTA

8. Il principio della sovranità dello Stato	75
9. L'estensione dei fini dello Stato.	76
10. L'assetto corporativo dello Stato	77
11. Influenza che l'assunzione di nuovi compiti da parte dello Stato esercita sull'organizzazione del governo	78

§ 2. LA NUOVA ORGANIZZAZIONE DEL POTERE DI GOVERNO

12. La funzione della direzione politica dello Stato viene sottratta al Parlamento.	80
13. Tale funzione è attribuita ad un organo complesso. Carattere vario degli organi semplici che lo costituiscono	80
14. Il Capo del Governo. Opportunità di raggruppare: intorno a tale organo lo studio del nuovo ordinamento di Governo.	82

CAPITOLO III

IL CAPO DEL GOVERNO MODO DI FORMAZIONE E POSIZIONE COSTITUZIONALE

§ 1. LA FORMAZIONE DELL'ORGANO

15. L'atto regio di nomina. Sua discrezionalità.	85
--	----

16.	La posizione di supremazia che per esso deriva al Re.	87
17.	I limiti dell'atto regio di nomina: a) la controfirma — b) la designazione del Gran Consiglio.	87
18.	c) Il generale orientamento del Regime.	90

§ 2. LA POSIZIONE DEL GOVERNO DI FRONTE AL RE

19.	Premessa	92
20.	La distinzione di funzioni fra il Re e il suo Governo	94
21.	Portata e conseguenze giuridiche di tale distinzione.	95

§ 3. LA POSIZIONE DEL CAPO DEL GOVERNO DI FRONTE AI MINISTRI

22.	Criterio generale per la divisione delle funzioni	99
23.	Attribuzioni del Capo del Governo di fronte al Consiglio dei ministri. . .	101
24.	Attribuzioni di fronte ai ministri	101
25.	Carattere dell'autonomia dei ministri.	103
26.	La subordinazione dei ministri al Capo del Governo non riveste carattere gerarchico	104
27.	Il Capo del Governo non è una nuova istanza nel campo amministrativo. Conseguenze che ne derivano.	106
28.	Conclusione sul vigente sistema di organizzazione ministeriale	108
29.	Il Capo del Governo come titolare di ministeri	109

§ 4. LA POSIZIONE DEL CAPO DEL GOVERNO DI FRONTE AL GRAN CONSIGLIO

30.	Carattere giuridico del Gran Consiglio.	110
31.	Il modo di formazione del Gran Consiglio.	112
32.	Le funzioni del Gran Consiglio.	113
33.	Conclusione	115

CAPITOLO IV

LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO IN PARTICOLARE

§ 1. L'ESERCIZIO DELLE PREROGATIVE CONFERITE AL RE DALLO STATUTO FONDAMENTALE

34.	Come l'esercizio di tali prerogative sia passato nel Capo del Governo. . .	117
-----	--	-----

§ 2. FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO RELATIVE ALLA FORMAZIONE DEGLI ORGANI DI GOVERNO

35.	La controfirma del proprio atto di nomina.	118
-----	--	-----

36.	Designazione dei ministri e proposta per la loro revoca.	119
37.	Nomina dei sottosegretari. Designazione del supplente	119
38.	Formazione del Gran Consiglio.	121

§ 3. IL POTERE NORMATIVO DEL CAPO DEL GOVERNO

PER LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

39.	Cenni sull'attività normativa del potere esecutivo anteriormente alla riforma	122
40.	Carattere generale della riforma nella materia regolamentare.	123
41.	In specie dei regolamenti di organizzazione	124
42.	Il potere normativo del Capo del Governo in materia di organizzazione .	126
43.	Se possa ritenersi sussistente una competenza regolamentare generale del Capo del Governo. Le circolari del Capo del Governo e il loro valore giuridico: a) <i>nei rapporti interni</i>	128
44.	b) <i>nei rapporti esterni</i> . Conclusione	130

§ 4. LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO PER QUANTO RIGUARDA IL

TEMPORANEO SPOSTAMENTO DELLE COMPETENZE ISTITUZIONALI NEL CASO DI NECESSITÀ

45.	Considerazioni generali sui provvedimenti di urgenza.	133
46.	Esame del sistema seguito dal legislatore italiano per la disciplina dei decreti-legge	138
47.	Le ordinanze di necessità nel caso di pericolo per la sicurezza dello Stato.	141
48.	I caratteri generali della nuova disciplina dello stato di assedio	142
49.	Condizioni ed effetti della proclamazione dello stato di guerra e di quello di pericolo pubblico	145
50.	Esclusione dell'intervento del Parlamento	147

§ 5. FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO NELLA TUTELA DELLA SICUREZZA INTERNA

DELLO STATO ALL'INFUORI DEL CASO DI NECESSITÀ

51.	Il Comando della Milizia Volontaria per la sicurezza nazionale	148
52.	Considerazioni critiche sulla opportunità di porre le forze di polizia alla dipendenza del Capo del Governo	149

§ 6. LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO

NELLA TUTELA DELLA SICUREZZA VERSO L'ESTERNO

53.	Il problema costituzionale dell'organizzazione dell'alto comando delle forze armate	150
54.	Il nuovo ordinamento in materia	152
55.	Vantaggi del nuovo ordinamento	155

§ 7. LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO
NELLA DIREZIONE DELL'ATTIVITÀ DEL PARLAMENTO

56. Considerazioni generali	156
57. Attività del governo in ordine alla formazione del Parlamento	156
58. Attività del Capo del Governo nei riguardi del funzionamento del Parlamento	159
59. L'adesione alla formazione dell'ordine del giorno	159
60. Limiti al potere del Capo del Governo in riguardo alla formazione dell'ordine del giorno	164
61. Effetti della mancata adesione	165
62. Potere di richiedere un nuovo voto su una proposta disapprovata da una delle Camere	166
63. Potere di richiedere la trasmissione di una proposta disapprovata da una Camera all'altra	167
64. Se il Capo del Governo possa far uso più volte dei poteri esaminati per la stessa proposta di legge	169
65. Poteri minori del Capo del Governo in ordine alla disciplina dell'attività parlamentare	169
66. Effetti delle facoltà del Capo del Governo sull'autonomia del Parlamento	170

§ 8. LE FUNZIONI DEL CAPO DEL GOVERNO
NELLA DISCIPLINA DEI RAPPORTI ECONOMICI

67. Considerazioni generali	171
68. L'intervento del Governo nei rapporti economici e del lavoro. L'opera del ministero delle Corporazioni	173
69. Natura giuridica del Consiglio Nazionale delle Corporazioni	174
70. Attribuzioni del Capo del Governo relativamente alla disciplina dell'attività del C.N.C.	181
71. Loro natura giuridica	183
72. Compiti accessori del Capo del Governo dell'attività economica dello Stato	186

§ 9. L'ATTIVITÀ DEL CAPO DEL GOVERNO
DIRETTA A PROMUOVERE L'UNITÀ MORALE DELLA NAZIONE

73. Gli organi sussidiari dell'integrazione politica nello Stato moderno	187
74. Il promuovimento dell'unità della fede politica come funzione nuova dello Stato fascista	188
75. Organo a cui tale funzione è affidata. I poteri del Capo del Governo nella disciplina del Partito Nazionale Fascista	189
76. Compiti del Partito e sua natura giuridica	190

77. Altre funzioni del Capo del governo relative alla formazione dell'unità morale della Nazione 193

§ 10. IL CAPO DEL GOVERNO COME REGOLATORE
DELLA COMPETENZA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

78. Accenno alla varia attività del Capo del Governo in materia 194
79. Esame della proposta di deferire al Capo del Governo la risoluzione dei conflitti fra gli organi costituzionali. 195

CAPITOLO V

I MEZZI DI AUSILIO ALL'ATTIVITÀ
DEL CAPO DEL GOVERNO

80. La segreteria della Presidenza del Consiglio 201
81. Organi sussidiari dell'attività del Capo del Governo 202
82. L'avvocatura dello Stato e la Corte dei Conti 203
83. In che senso l'opera della Corte dei Conti può essere utilizzata dal Capo del Governo per fini di controllo e di coordinazione dell'attività ministeriale 204
84. La questione del controllo finanziario 209

CAPITOLO VI

IMMUNITÀ E PREROGATIVE DEL CAPO DEL GOVERNO

85. Immunità di fronte alla legge penale 211
86. Tutela speciale della sua integrità e diritto a onori speciali 214

CAPITOLO VII

LA FORMA DEL GOVERNO IN ITALIA

87. Considerazioni generali sulla classificazione delle forme di Stato 217
88. La forma dello Stato italiano. Parallelo con la monarchia costituzionale. 220
89. Novità del Regime italiano rispetto alle altre forme storiche di Stato 224
90. Presupposti di fatto del nuovo ordinamento costituzionale. 225

UNIVERSITÀ DI FIRENZE

CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

PUBBLICAZIONI

QUADERNI FIORENTINI

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- Vol. 1 (1972), 8°, p. 486
- Vol. 2 (1973), 8°, p. 798
- Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°, p. 1041
- Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140
- Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648
- Vol. 8 (1979), 8°, p. 564
- Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590
- Vol. 10 (1981), 8°, p. 584
- Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8°, p. 1200
- Vol. 13 (1984), 8°, p. 782
- Vol. 14 (1985), 8°, p. 646
- Vol. 15 (1986), 8°, p. 748
- Vol. 16 (1987), - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718
- Vol. 17 (1988), 8°, p. 640
- Vol. 18 (1989), 8°, p. 744
- Vol. 19 (1990), 8°, p. 736
- Vol. 20 (1991), - François Gény e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588
- Vol. 21 (1992), 8°, p. 750
- Vol. 22 (1993), - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706
- Vol. 23 (1994), 8°, p. 554
- Vol. 24 (1995), 8°, p. 620
- Vol. 25 (1996), 8°, p. 810
- Vol. 26 (1997), 8°, p. 744
- Vol. 27 (1998), 8°, p. 590
- Vol. 28 (1999), 8° (in corso di stampa)

BIBLIOTECA

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- 1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972
Atti, a cura di Paolo Grossi
(1973), 8°, p. 484

- 2 Mario Sbriccoli, **CRIMEN LAESAE MAIESTATIS**
Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna
(1974), 8°, p. 399
- 3 Pietro Costa, **IL PROGETTO GIURIDICO**
Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico
Vol. I: Da Hobbes a Bentham
(1974), 8°, p. XIII-414
- 4 Mario Sbriccoli, **ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO GIURIDICO ITALIANO**
(1976), 8°, p. 169
- 5 Paolo Grossi, « **UN ALTRO MODO DI POSSEDERE** »
L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria
(1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, **STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO**
con particolare riguardo alla Germania
Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco
Vol. I (1980), 8°, p. 560
Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, **GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NELL'OTTOCENTO TEDESCO**
(1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, **I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDENTALE**
Trad. di Alessandra Maccioni
(1981), 8°, p. 465
- 10 Gioele Solari, **SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO**
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari
(1980), 8°, p. 259
- 11/12 **CRISTIANESIMO, SECOLARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO**
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher
(1981), 8°, p. 1527
- 13 **LA « CULTURA » DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE**
Atti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983
A cura di Paolo Grossi
(1984), 8°, p. VI-198
- 14 Franco Todescan, **LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO**
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio
(1983), 8°, p. VIII-124
- 15 Emanuele Castrucci, **TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »**
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann
(1984), 8°, p. XIV-202
- 16 Pietro Barcellona, **I SOGGETTI E LE NORME**
(1984), 8°, p. IV-204

- 17 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS
I. Genesi del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette
(1984), 8°, p. XII-638
- 18 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI
I. Il progetto costituzionale
(1984), 8°, p. XII-656
- 19 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS
II. Dal sistema alla teoria generale
(1985), 8°, p. XII-416
- 20 Bernardo Sordi, GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE
La formazione della nozione di interesse legittimo
(1985), 8°, p. 483
- 21 Pietro Costa, LO STATO IMMAGINARIO
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento
(1986), 8°, p. IV-476
- 22 STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA - STRUMENTI D'INDAGINE E IPOTESI DI LAVORO
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985
A cura di Paolo Grossi
(1986), 8°, p. VIII-466
- 23 Paolo Grossi, STILE FIORENTINO
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950
(1986), 8°, p. XV-230
- 24 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI
II. La scoperta del diritto amministrativo
(1987), 8°, p. VIII-254
- 25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra
(1987), 8°, p. 378
- 26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat
(1987), 8°, p. VIII-88
- 27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896
(1988), 8°, p. IX-206
- 28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987
A cura di Paolo Grossi
(1988), 8°, p. VI-87
- 29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES
A cura di André-Jean Arnaud
(1988), 8°, p. IV-144

- 30 Adam Smith, **LEZIONI DI GLASGOW**
 Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli
 Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani
 (1989), 8°, p. CXXVIII-766
- 31 Thilo Ramm, **PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO TEDESCA**
 A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro
 (1989), 8°, p. 195
- 32 **PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro**
 A cura di Paolo Barile
 (1990), 8°, p. 556
- 33 **IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI**
 A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi
 (1990), 8°, p. 644
- 34/35 **HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES**
 Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989
 A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente
 Tomo I (1990), 8°, p. VI-530
 Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036
- 36 Osvaldo Cavallar, **FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA**
 I ricordi degli onorari
 (1991), 8°, p. XXII-396
- 37 Bernardo Sordi, **L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA**
 Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina
 (1991), 8°, p. 424
- 38 Franco Cipriani, **STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI**
 La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)
 (1991), 8°, p. X-536
- 39 Bartolomé Clavero, **ANTIDORA**
 Antropología católica de la economía moderna
 (1991), 8°, p. VI-259
- 40 Giovanni Cazzetta, **RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)**
 (1991), 8°, p. IV-564
- 41 Paolo Grossi, **IL DOMINIO E LE COSE**
 Percezioni medievali e moderne dei diritti reali
 (1992), 8°, p. 755
- 42 **L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO**
 Strumenti, destinatari, prospettive
 Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992
 A cura di Paolo Grossi
 (1993), 8°, p. VIII-440
- 43 **PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio**
 A cura di Carlo Mansuino
 (1994), 8°, p. XIV-368

- 44 Stefano Mannoni, *UNE ET INDIVISIBLE*
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I
(1994), 8°, p. XXII-603
- 45 Luca Mannori, *IL SOVRANO TUTORE*
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)
(1994), 8°, p. VIII-486
- 46 Stefano Mannoni, *UNE ET INDIVISIBLE*
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - II
(1996), 8°, p. XVI-448
- 47 Bartolomé Clavero, *TOMÁS Y VALIENTE*
Una biografía intelectual
(1996), 8°, p. XXXVI-374
- 48 Costantino Mortati, *L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO NEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO*
Ristampa inalterata, con una prefazione di Enzo Cheli
(2000), 8°, p. X-234
- 49 Costantino Mortati, *LA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE*
Ristampa inalterata, con una premessa di Gustavo Zagrebelsky
(1998), 8°, p. XXXVIII-212
- 50 *GIURISTI E LEGISLATORI*
Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-28 settembre 1996
A cura di Paolo Grossi
(1997), 8°, p. VIII-530
- 51 Pio Caroni, *SAGGI SULLA STORIA DELLA CODIFICAZIONE*
(1998), 8°, p. XX-270
- 52 Paolo Grossi, *ASSOLUTISMO GIURIDICO E DIRITTO PRIVATO*
(1998), 8°, p. X-474
- 53 Giovanni Cazzetta, *PRÆSUMITUR SEDUCTA*
Onestà e consenso femminile nella cultura giuridica moderna
(1999), 8°, p. IV-426
- 54 Stefano Mannoni, *POTENZA E RAGIONE*
La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)
(1999), 8°, p. IV-276

Per Informazioni e Acquisti

Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano
Tel. 02/380.892.90 - Fax 02/380.095.82
<http://www.giuffre.it>

Centri di documentazione e di distribuzione Giuffrè

L. 34.000
€ 17,56 I.V.A. inclusa

3250-49

ISBN 88-14-08100-X



9 788814 081002