

PROMULGAZIONE E PUBBLICAZIONE DELLE LEGGI E DEI DECRETI

pel

Dott. EDOARDO VICARIO
Consigliere della Corte dei Conti

Ai nostri tempi un nuovo testo unico è sempre benvenuto, per gli studiosi e per i pratici. Fa risparmiare tempo e può evitare tanti errori d'interpretazione ed applicazione delle leggi e dei regolamenti, che non di raro dipendono dalla incompleta od inesatta conoscenza delle molteplici disposizioni vigenti in una determinata materia, le quali possono trovarsi anche sparse in leggi di natura diversa.

Ma quello approvato con r. decreto 24 settembre 1931, n. 1256, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 ottobre 1931, n. 250, che comprende tutte le norme relative alla promulgazione e alla pubblicazione delle leggi e dei decreti, ha anche dei pregi suoi propri.

Richiama anzitutto alla mente la discussione cui diede luogo l'anno scorso il progetto di legge, d'iniziativa parlamentare, che poi divenne la legge 15 dicembre 1930, n. 1696, con la quale fu per la prima volta modificata, nella parte più essenziale, una vecchia legge Sarda del 23 giugno 1854 tuttora vigente in materia, per metterla in armonia col nuovo ordinamento costituzionale italiano.

Induce inoltre, una volta di più, a considerare che i vari principi che regolano questa materia, non meno di tutte le particolarità di forma dei due istituti di cui vogliamo occuparci, non sono semplice frutto di dottrina o di consuetudine, come qualcuno può essere abituato a ritenere, ma rispondono invece a speciali e precise disposizioni di diritto positivo. Ciò che per la risoluzione di alcune particolari questioni che possono sorgere in argomento non è irrilevante.

E non è infine privo di valore che questo testo unico, in forza di apposita delega legislativa contenuta nella citata legge n. 1696 del 1930, ha non solamente coordinate tutte le disposizioni che già regolavano la materia, ma le ha anche felicemente armonizzate, mediante qualche aggiunta, con i nuovi principi di diritto costituzionale introdotti dalla legislazione fascista.

Le norme veramente giuridiche, che sono state coordinate ed armonizzate, nel modo anzidetto, col testo unico in esame, derivano quasi tutte dalla citata legge fondamentale del 1854 e da quella del

1930 che l'ha in parte modificata. Le altre attengono a formalità di minore importanza e alla regolazione interna del servizio, di spettanza propria del Governo, e sono o di nuova emanazione o desunte da varii decreti emanati dal 1861 ai giorni nostri.

Prima perciò di addentrarci nell'illustrazione delle più importanti disposizioni dell'odierno testo unico, vale la pena di vedere se ed a quale necessità d'ordine giuridico abbia voluto provvedere la originaria legge del 1854.

Lo Statuto albertino del 1848 non conteneva al riguardo altra norma che quella dell'art. 7, nel quale è detto che il Re solo sanziona le leggi e le promulga. Nulla stabiliva, in modo speciale, circa la forma e il modo nel quale i due atti sovrani della *sanzione* e della *promulgazione* si dovessero compiere, e taceva assolutamente della *pubblicazione*.

In tale stato di cose, se non poteva essere dubbio, in base ad un'altra disposizione statutaria (art. 3), quali fossero l'indole e il valore giuridico della sanzione delle leggi, spettante al Re quale organo del potere legislativo, e quindi assolutamente necessaria per il perfezionamento di ogni legge votata dalle due Camere, tanto più che essa, almeno in teoria, poteva anche essere negata, come si può desumere dall'art. 56 dello stesso Statuto; e se gli art. 6 e 67 di questo già implicitamente provvedevano alla forma, tanto per l'atto di sanzione quanto per quello di promulgazione, essendo già naturale che entrambi non si sarebbero potuto altrimenti concretare che mercè appositi decreti reali, muniti della controfirma di un Ministro responsabile, come stabilisce espressamente lo Statuto, aggiungendo che nè le leggi nè gli atti del Governo hanno vigore senza detta controfirma, è evidente però che altre norme giuridiche, del pari necessarie, mancavano nello Statuto per la completa disciplina di questa importante materia.

Nulla vi era detto, infatti, della speciale ragion d'essere e del valore giuridico dell'atto di promulgazione, spettante allo stesso Re chiamato a sanzionare le leggi; nulla della pubblicazione delle leggi e degli atti del Governo, formalità questa indispensabile, come vedremo in seguito, per l'obbligatorietà delle une e degli altri; e nulla della custodia degli originali delle leggi e dei decreti e di altre particolarità che era pure necessario stabilire, per gli inconvenienti, anche d'ordine giuridico, che potevano derivare dal silenzio della legge.

Sicchè, a nostro modo di vedere, basterebbe rilevare che a tutte le accennate necessità venne appunto a provvedere la legge del 1854, per dover concludere che questa, completando lo Statuto nella parte che a tale materia si riferisce, sia da considerarsi integrativa o com-

plementare della nostra Carta fondamentale, e quindi di natura costituzionale.

Ma, anche quando ciò non bastasse per venire a tale conclusione, crediamo che ogni dubbio sarebbe rimosso fermandosi a considerare la portata della disposizione contenuta nell'art. 3 di questa legge. Essa, col prescrivere che normalmente la promulgazione delle leggi *dovesse aver luogo prima* dell'apertura della sessione legislativa immediatamente successiva a quella in cui furono votate, venne indubbiamente ad aggiungere qualche cosa allo Statuto, e precisamente una *nuova* norma giuridica, di ordine costituzionale, precettiva, la quale poneva un termine per l'emanazione dell'atto sovrano di promulgazione. Nè, al riguardo, varrebbe obiettare che questa nuova norma non fosse altro in sostanza che un'applicazione del principio generale sancito nell'art. 6 dello Statuto, il quale vieta al Governo di sospendere l'osservanza delle leggi, giacchè è fuori di discussione che tale divieto si riferisce all'esecuzione delle leggi già perfette, cioè già sanzionate e promulgate dal Re, e non pure a quelle solamente votate dalle Camere (1).

E veniamo senz'altro all'esame delle principali disposizioni del recente testo unico, cominciando da quelle che si riferiscono particolarmente alle leggi.

I due primi articoli dettano il *testo della formola* che deve essere adottata, nei relativi decreti reali, per la *promulgazione* delle leggi, formola diversa a seconda che trattisi di leggi ordinarie o di leggi costituzionali, per le quali ultime è prescritto che alla espressione « Il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato » debba precedere quella « Il Gran Consiglio del Fascismo ha espresso il suo *parere* ».

Questa è appunto l'innovazione principale introdotta con la legge n. 1696 del 1930, allo scopo di dare un valore giuridico, per la validità delle leggi costituzionali, al precetto contenuto nella legge numero 2693 del 1928 sul Gran Consiglio, che tale parere richiede.

(1) Della medesima natura costituzionale si palesa anche la recente legge n. 1696 del 1930, già citata nel testo, con la quale fu modificata quella del 1854 nella parte forse più caratteristica. Per cui si potrebbe ritenere che, in forza della legge 9 dicembre 1928, n. 2693 (art. 12) sul Gran Consiglio del Fascismo, sul relativo progetto avrebbe dovuto esprimere il suo parere esso Gran Consiglio: ciò che dagli Atti parlamentari non risulta sia avvenuto. Ma, avuta presente la norma che si veniva a proporre con questo progetto, si può anche spiegare l'astensione del nuovo organo costituzionale.

Abbiamo già accennato che la proposta d'una tale innovazione diede luogo a qualche discussione, perchè c'era chi sosteneva che, pur essendo obbligatorio, per i progetti di leggi costituzionali, sentire preventivamente il Gran Consiglio nella fase di *preparazione* dei progetti, non si potesse a rigore dire che questo nuovo organo dello Stato partecipasse alla *formazione* di tali leggi, in concorso con le due Camere e col Re; e che perciò non fosse giuridicamente necessario introdurre nella formula di promulgazione l'anzidetta aggiunta (2).

Ma oramai ciò è sancito nella legge e devesi ammettere che una legge costituzionale promulgata senza l'attestazione di detto *parere* non sarebbe valida, e l'autorità giudiziaria potrebbe negarne l'osservanza.

In ogni caso, questa prima parte della formola, la quale precede il testo della legge, contiene la *sovraa attestazione del fatto* del concorso dei vari organi che devono comunque intervenire, prima della regia sanzione, per la perfetta emanazione delle leggi. Da che deriva che, una volta promulgata la legge, non è lecito discutere in alcun modo, nè in alcuna sede di tale fatto. E questo è il primo effetto giuridico dell'atto di promulgazione.

Sin dove poi possa arrivare il sindacato dell'autorità giudiziaria in merito al testo della legge, come approvato oppur no effettivamente in perfetta concordanza dai vari organi, e circa la regolarità della procedura seguita per le singole approvazioni, è questione che esula dalla nostra trattazione, ed in ogni modo è materia quanto mai opinabile.

« Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue », prosegue la formola. Donde si ricava che la promulgazione avviene contemporaneamente, cioè con lo stesso decreto che sanziona la legge, benchè debbasi intendere che giuridicamente la sanzione preceda, come del resto traspare dal diverso tempo usato nella formola per i due verbi.

La terza parte della formola, la quale segue al testo della legge, mercè l'*ordine di pubblicazione* e quello di *osservanza*, la rende senza altro *esecutoria*.

In proposito va rilevato che nella legge del 1854 (art. 3) un tale effetto era sancito espressamente. L'attuale testo unico non ha cre-

(2) Anzi il prof. RANELLETTI, a pag. 217 (in nota) dell'edizione 1931 delle sue *Istituzioni di diritto pubblico*, scritta evidentemente prima della pubblicazione della legge n. 1696 del 1930, arrivava persino a sostenere che dell'audizione del parere del Gran Consiglio non si potesse, correttamente, far menzione nella promulgazione delle leggi.

duto di riprodurre testualmente la disposizione. ma è evidente che il valore giuridico dell'atto del Sovrano non si può altrimenti intendere, per il tenore stesso della formola e per la potestà di capo del potere esecutivo, in forza della quale il Re promulga le leggi (3).

L'art. 4 del testo unico prescrive poi che il decreto di promulgazione, formulato come innanzi, oltrechè datato e sottoscritto dal Re, deve essere anche controfirmato dal o dai Ministri proponenti (i quali sono quelli competenti per ragione di materia) e dal Capo del Governo, qualunque sia il contenuto della legge.

La firma del Ministro proponente era prescritta anche dalla legge del 1854, come abbiamo già accennato in principio, in applicazione del principio generale sancito nell'art. 67 dello Statuto. Ma la legge n. 1696 del 1930 ha voluto aggiungere, per tutte le leggi indistintamente, anche quella del Capo del Governo, per armonizzare la presente materia con la nuova figura assunta dal Presidente del consiglio dei ministri in forza di un'altra nuova legge costituzionale, qual'è quella del 24 dicembre 1925, n. 2263 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro. Oggidì il Primo Ministro impersona tutto il Governo responsabile, e la sua firma non può quindi mancare in quello che è il supremo atto del Governo, cioè la promulgazione delle leggi.

Su questi decreti reali di promulgazione devono essere infine apposti, dal *Guardasigilli*, il « visto » e il *gran sigillo dello Stato*, anche se il *Guardasigilli*, quale Ministro della Giustizia e degli affari di culto, abbia già firmato tali decreti quale proponente.

Quanto al sigillo nulla v'è da dire, essendo evidente che esso serve a dare piena ed indiscutibile autenticità all'originale dell'atto.

Merita invece uno speciale rilievo la prescrizione del « visto », perchè la seconda parte dell'art. 6 del testo unico consente al *Guardasigilli* di sospenderne l'apposizione « se incontra qualche difficoltà riguardo alla *forma esteriore* della legge ». La legge, dunque, riconosce al *Guardasigilli* una peculiare funzione di controllo, la quale, trattandosi di leggi votate dalle Camere e già sanzionate dal Re, non può certamente cadere sul merito della disposizione; ma l'espressione di questo articolo è tale che non può nemmeno intendersi limitata ai soli errori materiali di scritturazione. Può cioè sorgere un vero conflitto fra il Ministro proponente e il *Guardasigilli* a proposito della

(3) Una certa analogia con quello che abbiamo detto di sopra per le leggi si potrebbe ravvisare in ciò che il codice di procedura civile (art. 555 e 556) dispone per le sentenze dell'autorità giudiziaria, le quali pure non sono esecutorie senza la *formola esecutiva*, che il cancelliere appone sulla prima copia, *in nome del Re*.

formulazione sia dell'atto di promulgazione sia del testo stesso della legge.

La disposizione proviene da un r. decreto del 30 giugno 1854, n. 1, il quale, in tale ipotesi, chiamava ad intervenire il Consiglio dei Ministri, cui il Guardasigilli era obbligato a riferire. L'odierno testo unico invece, in armonia alla già citata legge n. 2263 del 1925 sul Primo Ministro, la quale riconosce al Capo del Governo un'autorità del tutto preminente in confronto degli altri Ministri ed un potere regolatore dell'attività di tutti e di ciascuno di essi, dispone che il Guardasigilli debba farne relazione al Capo, al quale spetta di decidere, sentito il Consiglio dei Ministri. Ma il fatto stesso che oggi come nel 1854 si sia voluto stabilire una speciale garanzia per un tale conflitto sta a significare che le osservazioni del Guardasigilli possono anche riferirsi a qualche cosa di più dei semplici errori materiali. In ogni modo però, sembra doversi escludere che tutto ciò possa riguardare il testo della legge, così come espressamente risulta voluto proprio dalle Camere, nel qual caso l'ultimo giudice del conflitto dovrebbe essere sempre il Parlamento stesso.

Espletate così tutte le prescritte formalità dell'atto di promulgazione, si entra nella fase della *pubblicazione*.

Questo è un compito proprio del Guardasigilli, al quale devesi intendere diretto il relativo ordine contenuto nell'atto di promulgazione.

Si affaccia qui alla mente innanzi tutto una domanda: è prefisso un termine al Governo, e per esso al Guardasigilli, per eseguire la pubblicazione delle leggi? Per rispondervi è necessario aver presente che questa formalità si compie in due momenti. Con la *inserzione della legge nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti* prima, e poi con l'*annunzio* che di tale inserzione deve dare la *Gazzetta ufficiale*. Così stabiliva la legge del 1854, così venne poi a prescrivere nel 1865 il Codice civile col primo articolo delle disposizioni preliminari, e così naturalmente ripete oggi il Testo unico (4). Quanto all'inserzione nella Raccolta un termine ci è stato sempre, e vige tuttora, giacchè l'attuale testo unico, pur non riproducendo integralmente la disposizione dell'art. 3 della legge del 1854, che noi abbiamo dovuto già ricordare innanzi, la quale poneva un termine per l'atto stesso di promulgazione, prescrive però, all'art. 8, che le leggi sono inserite nella Raccolta *appena* siano munite del visto del Guar-

(4) E' stato soppresso l'obbligo della pubblica affissione di un esemplare di ogni legge in tutti i capoluoghi dei Comuni, com'era disposto nella legge del 1854.

dasigilli e del sigillo dello Stato, e *prima dell'apertura della sessione legislativa immediatamente successiva a quella in cui furono votate*. Ciò che in sostanza è la stessa cosa, giacchè è evidente che, stabilito un termine per l'inserzione nella Raccolta, questo vale implicitamente anche per l'atto di promulgazione, il quale deve necessariamente precedere all'inserzione.

Invece per l'annuncio nella Gazzetta non è mai esistito e manca tuttora un termine qualsiasi. Non si può quindi escludere che, per ragioni di opportunità politica o di altro genere, il Governo abbia la facoltà di ritardare a sua discrezione questa seconda formalità della pubblicazione delle leggi. Facoltà che non è di poco momento, in quanto che, in base alla citata disposizione del Codice civile, le leggi, benchè promulgate, non divengono *obbligatorie* (per i cittadini, per i giudici e per le altre autorità dello Stato) se non nel decimoquinto giorno dopo quello della loro pubblicazione, salva diversa disposizione espressa contenuta nel decreto di promulgazione (5), e la pubblicazione non è perfetta, a tal fine, che il giorno in cui la Gazzetta ufficiale dà l'annuncio dell'avvenuta inserzione nella Raccolta.

Chiarito questo punto, aggiungeremo che il testo unico in esame richiede che la Gazzetta non si limiti a dare l'annuncio di ciascuna legge inserita nella Raccolta, ma ne pubblichi anche il testo integrale. E ciò evidentemente allo scopo di portare subito a conoscenza di tutti il contenuto della legge, in modo che possa senz'altro divenire obbligatoria nel termine fissato dal codice civile: necessità giuridica che non potrebbe essere soddisfatta con la inserzione nella Raccolta, dato che, di fatto, i volumi di questa vengono pubblicati con ritardo, spesso notevole.

Altre particolari disposizioni regolano infine la stampa delle leggi, la loro numerazione, la custodia degli originali, ecc.

Basterà rilevare in proposito che è stata abolita la doppia numerazione introdotta con r. decreto-legge 1 maggio 1924, n. 668, di cui l'una si riferiva all'ordine nel quale le leggi venivano inserite nella Raccolta e l'altra a quello della Gazzetta. E non si può che plaudire a questa riforma, giacchè è a tutti noto quale difficoltà rappresentasse il doppio numero nella ricerca delle leggi da consultare, e quale confusione producesse nelle citazioni e nei riferimenti. Tanto più che l'*unica numerazione rigorosamente progressiva* ora stabilita è disci-

(5) Oggidì non è infrequente il caso che tanto le leggi quanto i decreti reali vengano dichiarati in vigore dal giorno stesso della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

plinata in modo che sembra non potersi più verificare gli inconvenienti che nel 1924 indussero ad adottare la doppia numerazione.

Così, col *numero*, aggiunto alla *data* del decreto di promulgazione, ciascuna legge viene ad acquistare una propria identità, con la quale poi sarà sempre conosciuta.

La *custodia degli originali* delle leggi è affidata al Guardasigilli, ma questi, cessata la necessità di ritenerli presso il suo Ministero, ne cura la consegna all'Archivio di Stato in Roma.

Ciò vale a spiegare l'importante disposizione d'ordine giuridico contenuta nell'art. 11 del testo unico, in forza della quale il *testo stampato* di ciascuna legge, così come inserito nella Raccolta e nella Gazzetta, deve presumersi conforme all'originale e ne costituisce la piena legalità. Tale *presunzione* può essere distrutta solamente da una specifica *prova d'inesattezza*, costituita dall'esibizione di un atto autentico da rilasciarsi dallo stesso Guardasigilli o dall'Archivio di Stato, a seconda, s'intende, che all'epoca di un'eventuale contestazione l'originale si trovi ancora in custodia del Guardasigilli ovvero sia stato già da lui consegnato all'Archivio.

Quasi tutte le anzidette formalità di promulgazione, pubblicazione, custodia ecc. sono comuni anche ai *Decreti reali*.

Di questi però abbiamo preferito dire qualche cosa a parte, per la loro natura essenzialmente diversa da quella delle leggi, ed anche perchè nel testo unico troviamo delle norme tutte proprie dei decreti, che è bene mettere in evidenza.

Si palesa preliminarmente opportuno vedere se alla formalità della promulgazione e pubblicazione siano soggetti tutti indistintamente i decreti reali, come le leggi, o solamente alcuni, e quali.

Si può senz'altro escludere la totalità. Le espressioni usate al riguardo dalla legge del 1854, e più ancora dall'odierno testo unico, non possono lasciar dubbio sotto questo aspetto.

Per non richiamare disposizioni precedenti, tutte oramai fuse ed opportunamente modificate nella forma dal testo unico, avvertiamo che questo, nell'art. 1, dispone implicitamente che devono essere promulgati i decreti reali da inserirsi nella Raccolta ufficiale. E siccome il successivo art. 7 enuncia gli speciali caratteri che devono avere i decreti reali perchè siano inseriti nella Raccolta, è chiaro che ciò basta per dover escludere che tutti siano soggetti alla formalità della promulgazione, e quindi della pubblicazione.

Meno facile invece è ravvisare quali precisamente siano questi decreti da promulgarsi, e quali di conseguenza gli altri esclusi da tale formalità.

Lo Statuto non offre alcun criterio di distinzione. L'unico articolo, il 67, il quale a prima vista parrebbe voler distinguere gli *atti del Governo* dagli altri decreti reali, non si può così interpretare, perchè la firma di un Ministro responsabile, che esso prescrive per qualunque atto del Governo come per le leggi, si sa che è necessaria per la validità di qualunque decreto reale, in base al principio della irresponsabilità del Sovrano, salvo alcune eccezioni riferentisi allo esercizio della regia prerogativa o del così detto potere personale del Re, sulle quali nemmeno sono d'accordo tutti gli autori.

La legge Sarda del 1854, negli art. 6 e 7, riproducendo parzialmente la disposizione dell'art. 6 dello Statuto, poteva far ritenere che fossero da promulgarsi solamente i *decreti reali e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi*, esclusi quindi quelli per la nomina alle varie cariche dello Stato e qualunque altro. Ma l'espressione era alquanto elastica e poteva anche comprendere tutti indistintamente gli atti del Sovrano, in quanto tutti, in fondo, ove bene si rifletta, servono a dare esecuzione o ad attuare le leggi. Nè alcuna discriminazione poteva derivare dall'altra espressione « *decreti che interessino la generalità dello Stato* », giacchè questa era usata al solo scopo di distinguere i decreti da inserirsi *per esteso* nella Raccolta dagli altri da pubblicarsi invece *in sunto*, ma tutti potevano sembrare soggetti alla formalità della promulgazione.

Solamente con un regolamento del 28 novembre 1909, n. 810 si ebbe un'indicazione più precisa e concreta dei decreti che non fossero da inserire nella Raccolta, e quindi nemmeno da promulgare: quelli cioè *riguardanti enti o persone singole*, pei quali — ai fini della osservanza e dell'obbligatorietà — può bastare la comunicazione diretta datane agli interessati.

E l'odierno testo unico, nell'art. 7, ha coordinate le anzidette disposizioni del 1854 con quella del 1909, confermando anche un'altra esclusione che già esisteva, per i decreti che, pur appartenendo per la loro natura alla categoria di quelli da inserirsi nella Raccolta, non si debbono pubblicare perchè la loro pubblicità, a giudizio insindacabile del Governo, potrebbe nuocere agli interessi dello Stato.

Sicchè, prescindendo da quest'ultima esclusione, il cui carattere eccezionale si giustifica con ragioni di ordine pubblico, superiori a qualunque altra di ordine giuridico, sembra potersi ritenere che il vero criterio di distinzione, secondo la nostra legislazione vigente, risieda nella necessità giuridica, che per alcuni decreti reali esiste e per altri no, di formare una *legale conoscenza* uguale a quella prescritta per le leggi, senza la quale alcuni di detti decreti non potrebbero acquistare la voluta forza obbligatoria.

E quali siano in concreto i decreti della specie non è difficile scorgere, anche perchè lo stesso testo unico ci dice quali siano gli altri che non devono essere pubblicati, quelli cioè che riguardino enti o persone singole, pei quali basta la diretta comunicazione fattane agli interessati.

Sono quelli — si potrebbe dire con un'espressione più appropriata alla sostanza delle cose — che mettono in essere, come le leggi, *norme giuridiche nuove*, cioè non semplici atti o provvedimenti che interessino soltanto questo o quel cittadino od ente singolarmente considerato e che si esauriscano con la prima attuazione, ma vere norme di diritto obbiettivo, obbligatorie per tutti i cittadini o per una determinata categoria di essi, con efficacia permanente o per lo meno con effetto duraturo, talchè sia necessario portarle a conoscenza di tutti con una speciale forma di pubblicità ufficiale, perchè si possano osservare e far osservare.

E se così è, ora che con la legge 31 gennaio 1926, n. 100 sappiamo, per diritto positivo, quali siano tutte le norme giuridiche che il Governo ha facoltà di emanare, sia pure in una forma o in un'altra e con effetti diversi, a seconda le varie materie, crediamo che il campo dei decreti reali soggetti alla formalità della promulgazione e della pubblicazione sia proprio quello tracciato da detta legge (6).

Infatti il primo articolo di essa contempla i tre tipi di regolamenti (esecutivi, indipendenti e di organizzazione), mercè cui si estrinseca tutta l'attività propria del potere esecutivo nel campo giuridico, o come altrimenti può dirsi, viene esercitato quel diritto di ordinanza giuridica che ad esso potere appartiene istituzionalmente.

Il terzo articolo poi disciplina l'altra parte dell'attività governativa, quella che si svolge nel campo riservato normalmente al potere legislativo, e che trae origine e forza o da un'apposita delega legislativa specifica (decreti legislativi) ovvero da un generico riconoscimento e dall'espressa attribuzione che viene fatta al Governo, per tutti i casi di urgente necessità pubblica, dalla stessa legge n. 100, la quale è legge costituzionale di competenza (decreti-legge).

Sicchè, avendo presente che nei decreti che vengono emanati in forza di apposita delega legislativa rientrano anche quelli che ap-

(6) Si possono eccettuare i decreti contemplati nell'art. 2 di questa legge, i quali in realtà non approvano norme giuridiche, ma speciali stipulazioni d'indole patrimoniale fra la pubblica amministrazione e determinati cittadini, enti o ditte, e sono stati quivi compresi unicamente perchè riferentisi a contratti pei quali prima era necessaria una legge, mentre ora si è creduto che rientrino anch'essi, come tanti altri, nei poteri amministrativi del Governo.

provano i testi unici delle leggi, non sapremmo davvero dire quali altri decreti reali abbiano bisogno di essere promulgati e pubblicati.

Ed ora, un altro rilievo preliminare. Sulla necessità giuridica della pubblicazione, per detti decreti reali, non vi può essere alcun dubbio in base a tutto ciò che abbiamo innanzi osservato. Ma quanto alla promulgazione si potrebbe invece dubitare di tale necessità.

Nello Statuto non ve n'è cenno alcuno. E la stessa legge del 1854, che nell'art. 6 dichiarava applicabili ai decreti reali le norme prescritte per le leggi circa la firma del Re con la controfirma del Ministro proponente, il « visto » del Guardasigilli e il sigillo dello Stato, l'immediata promulgazione e la pubblicazione, escludeva da tale estensione l'art. 3, dove appunto era detto che le leggi divenivano esecutorie in virtù della promulgazione.

Ed in realtà i decreti reali, quale emanazione tutta propria e diretta del potere esecutivo, si possono considerare per se stessi esecutorii, anche senza una speciale formalità « ad hoc ». La loro esecutorietà si può tutt'al più ritenere subordinata al « visto » di un organo esterno di controllo, quale la Corte dei conti, o del Guardasigilli, il quale può infatti, come vedremo, sospendere il prescritto « visto » quando abbia da fare delle osservazioni sul tenore dei decreti reali; ma non sembra assolutamente necessario, ripetiamo, che lo stesso potere esecutivo che emana l'atto lo dichiari contemporaneamente esecutorio.

In ogni modo, una formola fissa di promulgazione, analoga a quella delle leggi, in fatto si è sempre adottata anche per i decreti reali da inserirsi nella Raccolta ufficiale, probabilmente perchè si sono considerati come inscindibili le due formalità della promulgazione e dell'ordine di pubblicazione, e l'attuale testo unico, nell'articolo 3, fa menzione della promulgazione come presupposto necessario della pubblicazione dei decreti reali; non è quindi il caso di indugiarsi oltre su di ciò.

Diciamo ora brevemente del modo come sono disciplinate, per i decreti, le formalità in esame.

La *formola di promulgazione*, dettata testualmente dall'art. 3 dell'odierno testo unico, è analoga nella struttura a quella delle leggi, ma contiene espressioni adeguate alla natura diversa degli atti governativi.

La prima parte, che precede il testo del decreto, fa menzione anzitutto dei preliminari dell'atto, quando occorra, con le parole « Udito il parere del Consiglio di Stato e Sentito il Consiglio dei ministri ». Ciò è sempre per i decreti emanati in virtù dell'art. 1 della legge nu-

mero 100 del 1926, il quale richiede appunto detto parere e una deliberazione collegiale del Governo; laddove invece per i decreti legislativi e per i decreti-legge è obbligatoria soltanto questa deliberazione. Un r. decreto del 14 novembre 1901, n. 466 e il testo unico 26 giugno 1924, n. 1054 sul Consiglio di Stato determinano meglio in quali casi gli atti del Governo debbano essere deliberati dal Consiglio dei ministri e non dal solo Ministro competente, ed in quali sia obbligatorio sentire anche il Consiglio di Stato.

Seguono l'indicazione del Ministro o dei Ministri proponenti e l'espressione di rito: « Abbiamo decretato e decretiamo ».

Infine, normalmente dopo il testo del decreto, quando le norme non siano firmate dai Ministri d'ordine del Re, deve essere apposta la clausola « Ordiniamo che il presente decreto, ecc. », analogamente a quanto l'art. 1 del testo unico dispone per le leggi, cioè l'ordine di pubblicazione diretto al Guardasigilli e quello di osservanza diretto ai cittadini, ai giudici e alle altre autorità dello Stato.

Il testo del decreto, oppure l'atto di promulgazione nel caso che le norme siano fatte approvare dai Ministri in allegato, deve essere datato e firmato, oltrechè dal Re, anche dal Ministro o dai Ministri proponenti, ed altresì dal Capo del Governo tutte le volte che sia intervenuta, perchè obbligatoria, una deliberazione del Consiglio dei Ministri, e portare sempre il « visto » del Guardasigilli e il gran sigillo dello Stato, da apporsi dallo stesso Guardasigilli, il quale, analogamente a quanto è stabilito per le leggi, e con un'evidente maggiore latitudine di facoltà, può sospendere il suo visto se incontra qualche difficoltà *riguardo al tenore del decreto*, dando così luogo a quel conflitto che sappiamo già come si risolve.

Dispone inoltre espressamente l'art. 7 del testo unico che all'atto dell'inserzione di questi decreti reali nella Raccolta ufficiale, e quindi nella Gazzetta, *devesi fare menzione dell'avvenuta loro registrazione alla Corte dei conti* (7).

(7) Non varrebbe forse nemmeno la pena di rilevare che, in base a questa disposizione, si è da taluno ritenuto che siano soggetti al controllo preventivo della Corte dei conti *solamente* quei decreti reali pei quali sia prescritta l'inserzione nella Raccolta.

Nulla di più aberrante, perchè la latitudine di tale controllo non è, nè potrebbe essere stabilita dalla legge sulle promulgazioni, la quale in ciò, come in tutto quello che riguarda l'intervento del Consiglio di Stato e del Consiglio dei ministri, non fa che sancire le formalità rese necessarie dalle prescrizioni delle leggi speciali sull'ordinamento di detti organi o di altre. E per la Corte dei conti, la disposizione dell'art. 13 della sua legge istitutiva del 14 agosto 1862, n. 300, mai modificata in questo punto sino ad oggi, è così generale e tassativa che *devesi necessariamente ritenere che il controllo di legittimità ad essa affidato comprenda tutti indistintamente i decreti reali*, qualunque ne sia l'obbietto, qualunque la

Questa registrazione può essere pura e semplice o *con riserva*, ai termini e per gli effetti di cui alla legge istitutiva della Corte dei conti, ma è indubbiamente un altro dei requisiti essenziali per la esecutorietà dei decreti.

I decreti reali da inserirsi nella Raccolta — aggiunge il testo unico — vengono trasmessi alla Corte dei conti, per la prescritta registrazione, dal Guardasigilli, qualunque sia il Ministro proponente, e devono poi essere ivi inseriti, a cura dello stesso Guardasigilli, *appena* che siano restituiti muniti della *formola di registrazione*. Indi se ne dà l'annuncio nella Gazzetta, la quale ne pubblica contemporaneamente anche il testo, come per le leggi.

Neanche per i decreti è stabilito alcun termine per tale annuncio; e per dippiù qui è fatto espresso divieto a chiunque di rendere comunque di pubblica ragione il contenuto dell'atto prima della sua pubblicazione nella Gazzetta, salva una speciale autorizzazione del Ministro.

Sono infine estese ai decreti le varie norme stabilite per le leggi, per tutto ciò che riguarda l'unica numerazione rigorosamente progressiva (la quale anzi è comune alle due categorie di atti inseriti nella Raccolta), l'intestazione che deve avere ogni singolo atto pubblicato, la custodia degli originali e la presunzione di conformità dell'atto stampato all'originale, salva la prova del contrario, come per le leggi.

SUNTO DELL'ARTICOLO.

L'a. dopo aver richiamato qualche principio di diritto costituzionale che ha attinenza con la materia, illustra le disposizioni più importanti del T. U. 24 settembre 1931, n. 1256, rilevando soprattutto in qual modo questo abbia coordinato le varie norme esistenti, dalla legge Sarda del 23 giugno 1854 a quella recente del 15 dicembre 1930, n. 1696, che ha prescritto per la promulgazione delle leggi costituzionali la speciale menzione dell'intervento del Gran Consiglio del fascismo, e come la materia sia stata armonizzata con la figura del Capo del Governo nel regime fascista.

natura e la portata. Qualche rara eccezione, ammessa dalla dottrina e dalla prassi, deriva da ragioni essenzialmente diverse da quella che può essere la non necessarietà dell'inserzione nella Raccolta. Ed un esempio di tali eccezioni ce l'offre la stessa legge sulle promulgazioni, la quale, a proposito dei decreti reali emanati per la promulgazione delle leggi, non parla della menzione della registrazione da farsi all'atto dell'inserzione, perchè è evidente che qui il controllo della Corte dei conti non è necessario e sarebbe inammissibile, trattandosi in sostanza di atti del potere legislativo che il Re sanziona e promulga coi suoi decreti, laddove tale controllo è diretto a mantenere il potere di ordinanza del Governo nell'orbita delle leggi e in piena osservanza di esse.