

IL « BILL D'INDENNITA' »

pel

Prof. LUIGI ROSSI
della R. Università di Roma

Non sarà inutile trattare brevemente di questo Argomento, poi, chè generalmente la formazione storica e la struttura costituzionale di questa figura giuridica non sono state esattamente determinate.

Il « bill d'indennità », come termine e come istituto, ha avuto diverse interpretazioni nell'Inghilterra stessa in cui sorse (1).

Già quando si tratta d'interpretare frasi e concetti di diritto pubblico che hanno avuto una consacrazione storica, ci si trova di fronte ad un ostacolo insormontabile. Secondo l'inevitabile variazione, attraverso i secoli, della lingua di un paese, e più ancora delle sue idee e delle sue istituzioni, secondo l'uso più o meno arbitrario delle parole, da parte del popolo, del Parlamento, degli scrittori, le frasi assumono un significato variabile e ambiguo. Così avviene sempre nella terminologia di qualsiasi paese: tanto più accade in Inghilterra per la lenta evoluzione, insensibile ma continua, con cui quelle istituzioni si sono trasformate; onde è difficile fissare il momento in cui un termine ha mutato significato.

Anzitutto, della parola « bill » furono proposte varie etimologie e del suo contenuto furono prospettate varie derivazioni storiche. Per essere brevi, si può dire che probabilmente il termine deriva dal latino « bulla », nel significato medioevale di documento munito di sigillo (2).

(1) Fra i trattatisti più noti del diritto pubblico inglese cfr. TH. ERSKINE MAY, W. H. HEARN, A. LAWRENCE, W. LOWELL, D. L. WALLACE, ecc.; e specialmente W. R. ANSON, *The law and custom of the constitution*, Oxford 1886; A. V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the constitution*, 8 ed., London 1915. Fra gli storici della costituzione inglese cfr. HALLAM, GARDINER, STUBBS, TAYLOR, GNEIST, HATSCHEK, ecc. E tra gli autori italiani: D. DONATI, v. *Bill*, in « Encicl. it. »; M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887; V. MICELI, *Principi di diritto costituzionale*, 2. ed. Milano 1913; V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, 5. ed., Firenze 1928; S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in « Il Filangieri », 1898; S. ROMANO, *Sui decreti-legge*, ecc., in questa *Rivista*, 1909, p. 251 e seg.; L. ROSSI, *Lo stato d'assedio nel diritto pubblico italiano*, in « Archivio di diritto pubblico », 1894, II.

(2) Naturalmente qui si prescinde da altri significati, che il termine bill può assumere in altri campi; come nello stesso diritto privato, dove bill è equiparato a « bond », a documento notarile, a polizza di carico, ecc.

Finò a Enrico VI la partecipazione dei Comuni alla funzione legislativa si limitava a « petizioni » alla Corona. Con l'affermarsi dell'autorità dei Comuni, le « petizioni » divennero « bills », cioè proposte formali di legge, approvate da una Camera, trasmesse all'altra, e sottoposte infine alla sanzione regia, per mezzo della quale raggiungevano la maturità di « acts ». Infatti, quando un bill veniva modificato dai Lords, ritornava alla Camera dei Comuni con l'antica formula franco-normanna, usata fino ai tempi moderni, « a ceste bille avesque des amendemens les seigneurs sont assentus ».

Dunque in questo significato schematico più semplice, la parola « bill » significava la proposta di legge, anche se approvata da un ramo solo del Parlamento; « act » era la legge; « statute » era il « corpus », l'insieme delle leggi approvate in una sessione parlamentare. Ciò non toglie che, per le ragioni generali accennate, i termini siano stati usati in sensi diversi: statuto « de tallagio non concedendo », bill « of rights », atto dell'« habeas corpus », ecc., e che quindi bill significhi tanto la proposta di legge, quanto la legge (3).

Più ancora difficile a interpretare è la fisionomia giuridica del « bill di indennità », perchè più ancora si informa alla mentalità tradizionale inglese.

Per dire in breve: il bill d'indennità è una sanatoria, da parte del Parlamento, degli « orders in council », quando esorbitano dalla linea tracciata dalla legge.

La base giuridica di tali ordinanze o decreti fu ricercata, secondo i tempi e secondo gli autori, in vari principi. Fondamentali però furono queste tendenze. La tendenza inglese arcaica, per chiamarla così, riconosce la piena legalità degli accennati decreti, fondandola sul potere legislativo originario ed assoluto del Re. Un'altra tendenza, nei tempi susseguenti, riconosce invece l'incostituzionalità dei decreti « contra legem », ma ne trova tuttavia il fondamento giuridico nella presunta interpretazione della volontà del Parlamento da parte del Governo. E infine i decreti furono fondati sull'assoluta necessità di Stato, la quale prescinde dal concetto precedente della presunta volontà del Parlamento, e si appunta sulla responsabilità del Governo. La conseguenza però di queste interpretazioni è sempre la stessa; e cioè che in ogni caso il provvedimento

(3) « Da gran tempo a questa parte (affermava esattamente un vecchio dizionario politico piemontese, che dimostra con ciò come la comprensione costituzionale inglese fosse diffusa anche in Italia) si usa la parola bill indifferente tanto per una legge proposta come per una legge promulgata » (*Dizionario Politico ad uso della gioventù italiana*, Torino 1849, v. Bill.).

si deve portare davanti al Parlamento per la ratifica dell'atto e per l'approvazione dell'opera governativa.

Tuttavia questi due ultimi concetti, della ratifica dell'atto e dell'approvazione dell'opera ministeriale, furono quasi sempre confusi in Inghilterra a proposito del bill di indennità, sebbene le due figure giuridiche siano diversissime nella loro sostanza, nella loro portata e nei loro effetti, come si dirà in appresso.

E qui veniamo al punto, a mio parere, fondamentale. La ragione di tale confusione sta in una concezione tradizionale della responsabilità ministeriale: il bill di indennità ha per punto centrale di mira semplicemente l'esonero dei ministri da responsabilità per l'atto da loro compiuto, e la liberazione da ogni « impeachment », da ogni accusa, per tale atto. Così la praticità inglese superava la contraddizione col sorvolare sulla sostanza dell'atto e con l'accentrarsi sulla sua conseguenza concreta.

E' vero che anche la sostanza dell'atto ebbe un'interessante analisi in Inghilterra; ma non ne furono delineate nettamente le varie figure giuridiche, perchè la responsabilità ministeriale, rimase sempre il fulcro della concezione empirica del bill d'indennità. Ciò è dimostrato dal caso tipico del 1766 (*Hansard*, Parl. Hist. Vol. 16, pag. 235 e seg., riportato in parte anche da *Hatschek*, Engl. St. r. p. 614 e seg.), che diede origine ad un'importante discussione di principi, e sul quale mi diffondo perchè, ch'io sappia, tale caso non è conosciuto quanto merita.

Nell'aprirsi del Parlamento il discorso della Corona riferiva un « order in council » che aveva posto l'embargo sulle granaglie e sulla farina, contrariamente alle varie leggi che stabilivano la libera esportazione di queste merci. Giustificava poi tale atto come esercizio di una prerogativa regia, determinato dalla necessità di evitare la carestia. E, appunto per il motivo che si trattava di prerogativa regia, il Governo non chiese il bill d'indennità per sè, ma solo per i funzionari subordinati che avevano applicato l'ordinanza. Alla Camera dei Lords sorse allora la questione se un simile atto fosse legale di per se stesso, o se invece fosse « un mero atto di autorità, portato dall'urgente necessità, eccedente i veri limiti della prerogativa reale, ma che per il suo fine ed effetto benefico dev'essere approvato e dev'essere confermato con la sanzione di legge per dargli forza legale e valore operativo ». E il Governo sostenne la prima ipotesi affermando esplicitamente che « il Re, col parere del Consiglio privato, può sospendere l'esecuzione e l'effetto delle leggi, sempre quando Sua Maestà, così consigliata, giudi-

chi ciò necessario per l'immediata salvezza del popolo, durante l'intervallo del Parlamento e quando il Parlamento non può essere convenientemente convocato ».

Questi principî furono respinti, e furono affermati invece i seguenti postulati: che, secondo la costituzione, il Parlamento non conosce interruzioni; che lasciare giudice della necessità la Corona permetterebbe di estendere illimitatamente questo potere trasformandolo in despotismo; che il principio naturale della salvezza pubblica non può portare ipso facto alla sospensione od alla abrogazione delle leggi, bensì vale tanto per il Governo come per gli individui; che, d'altra parte, è fuor di luogo ricorrere ad un principio naturale quando, in pari tempo, si pretende che l'ordinanza sia conforme alle leggi; che, più che di un principio, il Governo aveva bisogno di una giustificazione legale, sola efficace per il caso di azione dinanzi alle Corti giudiziarie, le quali devono giudicare secondo la legge e ricevere la legge solo dal Parlamento; e che insomma l'embargo era fuori della prerogativa regia, tanto quanto la sospensione dell'Habeas corpus o la violazione della legge del bilancio.

Tuttavia, per il contemporaneo riconoscimento dell'intrinseca utilità della misura, fu concesso al Governo un bill d'indennità, il cui preambolo diceva che « l'ordinanza non sarebbe giustificata dalla legge, ma era tanto utile al pubblico e così necessaria per la sicurezza e protezione dei sudditi di Sua Maestà, che deve essere legittimata (« justified ») con un atto del Parlamento »; ed esonerava il Governo dalla responsabilità.

Quanto alle varie costituzioni moderne, esse, imitando il « bill dei diritti » inglese, stabiliscono, come è ben noto, che il Capo dello Stato non può « sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne », secondo la frase del nostro Statuto (art. 6). Quindi quegli scrittori dell'anteguerra, ch'erano seguaci del principio rigido della divisione dei poteri, negavano ogni fondamento giuridico al bill d'indennità, come lo negavano alla delegazione dei poteri, trattandosi in ambedue i casi dell'invasione di un potere nell'ambito d'un altro. La loro opinione però non prevalse. E la guerra poi dimostrò la necessità di questi istituti; così che furono, almeno in pratica, comunemente ammessi in tutti gli Stati. Del resto, dal punto di vista giuridico, è da osservare che questi provvedimenti legislativi del Governo non assumono la figura della « dispensatio » regia. Questa era un'eccezione che il Re faceva di suo arbitrio alla legge in casi singoli. Qui invece si tratta di un provvedimento generale, il cui fondamento non sta nell'arbitrio regio, ma, come si è detto, nell'anticipazione che un Governo, il quale gode la fiducia del Parlamento, fa del volere del Parlamento.

Anche in Italia il bill di indennità, durante il regime parlamentare, fu inteso in diversi significati; e anche in Italia non è possibile darne una definizione assoluta. Secondo il diritto positivo e la terminologia usuale, il bill di indennità si riferiva a casi di urgenti necessità pratiche, per i quali il Governo è costretto a stabilire con un suo decreto alcuni provvedimenti sopra materie che invece avrebbero dovuto essere regolate dalla legge (tipico è il caso dei cosiddetti decreti-catenaccio per i dazi di confine); ed è quindi tenuto a domandare al Parlamento una sanatoria all'atto che per se stesso sarebbe stato giuridicamente nullo. Per conseguenza, almeno nei primi tempi, la semplice conversione dei decreti-legge è stata la prevalente interpretazione italiana del bill d'indennità (4).

Si possono infatti citare importanti bills di indennità in Italia; ma caso tipico è quello del 1852 per le fortificazioni di Casale, ordinate dal Governo senza l'approvazione parlamentare. Il Cavour (5) chiedeva un bill d'indennità riconoscendo che il Governo aveva « fatto un atto che non si può dire strettissimamente legale »; ma affermando che tale atto era stato determinato da ragioni d'indole interna e soprattutto d'indole internazionale, che avrebbero reso « imprudente » una preventiva discussione in Parlamento. Evidentemente era la figura della conversione del decreto in legge che il Cavour qui delineava. E' vero che, nella discussione che ne seguì, e in alcune considerazioni dello stesso Cavour, al concetto della conversione del decreto in legge si veniva frammischando quello dell'opera ministeriale. Ma questo perchè nei dibattiti parlamentari la passione politica fa riverberare la responsabilità degli uomini sulla sostanza delle cose; e ad ogni modo poi la responsabilità ministeriale vi appariva non come contenuto specifico dell'istituto del bill d'indennità, ma come naturale conseguenza di ogni atto ministeriale di fronte al Parlamento.

Non è a negarsi peraltro che, con un concetto che per altra via si avvicina alla consuetudine inglese, il bill d'indennità fosse anche inteso in Italia come la riunione di due momenti giuridici posti tra loro « ex aequo »: la conversione del decreto in legge e l'approvazione dell'operato governativo. In altre parole, il bill d'indennità

(4) A questo proposito credo di potermi semplicemente richiamare a quanto ebbi occasione di scrivere in un vecchio articolo (*L. Rossi, Lo stato d'assedio cit.*, p. 107 segg.), tanto più che si tratta d'un punto di vista accettato, fin da allora, dalla dottrina italiana (v. per tutti: *S. ROMANO, Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione cit.* p. 251).

(5) Discuss. alla Camera, 12 marzo 1852.

comprenderebbe questi due termini: la dichiarazione che l'atto fu illegale, ma urgente e necessario, e che perciò gli viene conferita forza di legge; e il riconoscimento che il Governo nell'emanazione e nell'esecuzione di esso ha bene operato.

Qui però conviene aprire una parentesi, perchè la questione è più complessa che ordinariamente non sembri. Non si deve confondere, come comunemente avviene, la figura del decreto-legge con quella della sua conversione, e ritenere che, tanto nel decreto-legge, quanto nella conversione parlamentare, la determinante sia che ricorrano semplicemente i due estremi dell'urgenza e della necessità. Ciò non appare esatto. Non dai criteri dell'urgenza e della necessità, caratteristici della figura del decreto-legge, o non da questi soli, dipende la conversione. Per l'essenza giuridica del decreto-legge sono necessari e sufficienti i due requisiti accennati; ma l'atto della conversione del decreto in legge ha una diversa struttura, partendo da altri criteri.

Il Parlamento potrebbe ammettere la conversione anche di un atto che non era nè necessario nè urgente, ma che era però buono in se stesso, oppure è diventato buono in seguito, per le mutate circostanze. E potrebbe perfino ammettere anche la conversione di un provvedimento governativo che, oltre ad essere spoglio di ogni carattere di necessità ed urgenza, non fosse neppure intrinsecamente buono; ma la cui approvazione fosse opportuna per aver implicato importanti interessi nazionali, per avere ormai suscitato delicati rapporti internazionali, o per altri motivi. Oppure, al contrario, potrebbe non ammettere un atto governativo pure urgente e necessario, e anche intrinsecamente buono, per la sua inopportunità, avvenuta in seguito a mutate circostanze. Insomma il criterio discriminante per la conversione, si fonda su una concezione più larga che non quella della necessità e dell'urgenza, intese in senso tecnico, ossia su una concezione politica: sull'accertamento di fatto che il decreto governativo corrisponde a valide ragioni di utilità e di opportunità.

E' evidente che in tutte queste ipotesi il contegno del Parlamento, rispettivamente di fronte alla conversione del decreto governativo e di fronte alla responsabilità del Governo, varierebbe senza alcun legame fra i due momenti. Il Parlamento potrebbe approvare l'atto, o anche soltanto alcune parti dell'atto, e disapprovare l'azione governativa; e viceversa. Ciò perchè, specialmente nella vita pratica, si tratta di due figure complesse, i cui momenti non stanno affatto in mutua interdipendenza. Esse sovente si dividono e si suddividono, si intrecciano e si rincorrono, per poi spesso riunirsi;

fatto che si spiega con la loro complicazione nell'equivoco istituto del bill d'indennità. E si aggiunga che nel sistema parlamentare il giudizio politico sull'atto dovrebbe pure protendersi in rapporto al modo con cui il Governo lo ha poi attuato ed eseguito: punto anche codesto che non ha alcun rapporto con la conversione del decreto in legge. Insomma la composizione dei due concetti, cioè la sanatoria del decreto governativo e la sanatoria dell'operato ministeriale, se non è felice in teoria, non è nemmeno opportuna in pratica, potendovi essere la convenienza di scomporli per lasciare libertà al Parlamento di apprezzare separatamente l'uno e l'altro.

Oggidi in Italia, col mutato sistema di rapporti tra Governo e Parlamento, rimane solo il voto di conversione, sebbene rivestito di un carattere di giudizio intrinseco dell'atto, in quanto il Parlamento può emendare o respingere il decreto governativo; ma il Parlamento non può più, come nel sistema parlamentare, porre in gioco la responsabilità politica del Governo. Soprattutto è notevole, a tale riguardo, il fatto che il decreto-legge è perfettamente costituzionale in forza della legge 31 gennaio 1926. Per questa configurazione giuridica e per le altre disposizioni che hanno rinforzato il potere esecutivo, l'azione meramente legislativa, che il Parlamento svolge con la conversione, ha superato l'azione politica, a cui è venuto a mancare un oggetto proprio. In altri termini, il Parlamento agisce come organo della legislazione, e non come organo di controllo politico; e, se non gradisce il contenuto del provvedimento, può semplicemente emendarlo o rifiutarne la conversione. Questo carattere legislativo è confermato formalmente dal fatto che la conversione avviene in forma di legge, cioè con la sanzione regia, e non soltanto con un voto di una o di ambedue le Camere, come avverrebbe per un giudizio politico sulla condotta pratica e la responsabilità del Governo.

Questo per la parte sostanziale del bill di indennità. Quanto alla parte formale, o esso si ritiene un atto del Parlamento sancito dal Re, e allora è precisamente la mutazione di un decreto in legge, o si ritiene un semplice atto delle due Camere implicante soltanto approvazione dell'operato governativo, ed è interamente superfluo in quei Parlamenti dove ogni membro ha diritto di iniziativa per promuovere il controllo politico; e tanto più, sebbene per ragioni opposte, in quei Parlamenti che sono spogli di tale controllo.

Così si può venire ad una conclusione nichilista, se ci si concede il termine, circa il bill d'indennità. E' per lo meno superfluo,

quando non è dannoso, prendere a prestito termini esotici, usare formule ambigue, costruire istituti ibridi, come il bill d'indennità: conviene invece riferirsi a momenti giuridici più sicuri e più netti. E questi sono: da un lato la conversione dei decreti-legge, e dall'altro l'approvazione dell'opera governativa da parte dei Parlamenti, nei limiti in cui essa è ammessa dalle varie costituzioni.

SUNTO DELL'ARTICOLO

L'A., dopo aver accennato al significato del termine « bill », delinea l'interpretazione dell'istituto del « bill d'indennità » in Inghilterra, e la sua figura giuridica nel diritto moderno in generale e in Italia, concludendo col ritenere ambigua la figura giuridica del bill d'indennità. E' invece preferibile riferirsi a due momenti giuridici più netti e più sicuri: la conversione dei decreti-legge, e l'approvazione dell'opera governativa da parte dei Parlamenti, nei limiti in cui essa è ammessa dalle varie costituzioni.