

SERIE II, ANNO XXIX della RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ANNO XLVIII de LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA  
FASCICOLO I Pubblicazione mensile GENNAIO 1937-XV

1937  
RIVISTA  
DI  
DIRITTO PUBBLICO

E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA  
RACCOLTA COMPLETA DI GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA ESPOSTA SISTEMATICAMENTE

FONDATORE:

1937  
SALVATORE D'AMELIO, 1928

CONSIGLIO DI DIREZIONE:

FEDERICO TAMMEO  
Prof. di Dir. Amministrativo  
nella R. Univ. di Firenze.

LUIGI CRISTOFARRETTI  
Prof. Onor. del Cons. di Stato.

FRANCESCO D'ALESSIO  
Prof. di Dir. Fin. e Scienza delle finanze  
nella R. Università di Napoli

MARIANO D'AMELIO  
Primo Pres. della Corte di  
Cassazione del Regno.

MICHELE DELLE DONNE  
Pres. di Sez. della Cassazione del Regno

GINO GASPERINI  
Presidente della Corte dei Conti.

ADOLFO GIAQUINTO  
Primo Presidente Corte di Appello.

CARLO ARTURO JEMOLO  
Prof. di Dir. Giuridico  
nella R. Università di Roma.

MAURIZIO MARAVIGLIA  
Prof. di diritto pubblico interno  
nella R. Univ. di Roma.

ENRICO MAZZOCCOLO  
Prof. Onor. della Corte dei Conti

VITT. EMANUELE IRLANDO  
già Prof. di Dir. Istituzionale  
nella R. Università di Roma.

SERGIO PANUNZIO  
Prof. della dottrina generale dello Stato  
nella R. Univ. di Roma.

LEONIDA RAGNISCO  
Consigliere di Stato.

ORESTE RAFFELLETTI  
Prof. di Dir. Amministrativo  
nella R. Univ. di Milano.

SANTI ROMANO  
Pres. del Consiglio di Stato

NICOLA COCO  
Cons. della Corte di Cassazione, Red. Capo.

CARLO D'AMELIO  
Avvocato, Segretario del Cons. di Dirca

Direzione, Redazione e Amministrazione:  
ROMA (112) PIAZZA PASQUALE PAOLI 3 - Telef. 55-2-66

# I « PIENI POTERI »

per il

Prof. LUIGI ROSSI

della R. Università di Roma

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Vari significati del termine: analogia dei pieni poteri con istituti affini e loro diversità. — 3. Critica alla concezione della radicale antitesi tra i pieni poteri e le ordinarie leggi di delegazione. — 4. Circa qualche carattere differenziativo fra i due istituti. — 5. Distinzione tra i pieni poteri e la delegazione ad emanare codici. — 6. Limitazioni dei pieni poteri: a) riguardo alla finalità della concessione; b) riguardo alla materia; c) riguardo al tempo; d) riguardo al soggetto. — 7. I precedenti italiani. — 8. Conclusione.

1. — Come per il « bill di indennità » (1), sarà opportuno continuare a rettificare la figura giuridica di qualche altro istituto nel diritto pubblico italiano. Anche quello dei cosiddetti « pieni poteri » è ambiguo per il suo nome e per il suo contenuto, e non sembra che sia stato esattamente delineato nella dottrina.

Ci troviamo subito di fronte, come spesso accade, a una delle maggiori difficoltà che offre il diritto pubblico: alla imprecisione dei termini. Poichè, a differenza del diritto privato, nel diritto pubblico, per diverse e complesse ragioni ben note, è difficile non solo penetrare l'essenza e fissare limpidamente le linee di vari istituti, ma perfino dare un significato preciso e non equivoco alla denominazione di questi.

2. — Tale premessa è necessario ricordare a proposito dei pieni poteri; poichè questo istituto era ed è inteso nei più vari significati.

Già la frase è affatto impropria: i pieni poteri non sono nè pieni nè poteri. Non sono poteri nel senso tecnico di poteri dello Stato, bensì particolari funzioni attribuite in casi particolari al potere esecutivo. Tanto meno sono pieni, perchè, come si vedrà in seguito, hanno limiti di vario genere.

In questa ambiguità di termini e incertezza di idee è opportuno fin d'ora premettere, anticipandone la dimostrazione, la posizione giuridica dei pieni poteri. Il fatto giuridico fondamentale sta in una delegazione di poteri da parte del Legislativo all'Esecutivo. Questa delegazione avviene talvolta in modo più ampio e complesso, e allora si chiama concessione di pieni poteri, ma più spesso si ag-

---

(1) V. in questa *Rivista*, gennaio 1937.

gira in un campo più limitato, e allora si chiama semplice delegazione legislativa. In che senso però e sotto quale punto di vista ciò si debba intendere, sarà detto in appresso (n. 4).

Restringendo la presente indagine ai pieni poteri, è da osservare anzitutto che questo termine fu adoperato in un senso larghissimo e volgare, come facoltà di legiferare per mezzo di decreti, sia con la autorizzazione del Parlamento, sia senza di questa: con ciò si comprenderebbe la facoltà di emanare tanto le leggi delegate, quanto i decreti-legge, per richiamare soltanto i due tipi principali in tale argomento. E l'istituto abbraccerebbe così l'intero campo di quegli atti che costituiscono una deroga alle due figure tipiche della legge formale e del decreto contenente norme giuridiche, corrispondendo a varie forme di legislazione straordinaria.

Se si volesse fissare un periodo di tempo approssimativo, si potrebbe dire che questa interpretazione estensiva dei pieni poteri fu prevalente prima della guerra (2). E, come avviene in molti sviluppi storici delle dottrine, vi è una ragione per fissare questo periodo di tempo. Fino alla guerra mondiale vi fu un uso relativamente ristretto dei pieni poteri, e si spiega perciò come spesso essi non siano stati differenziati da istituti analoghi. Ma le ferree necessità della guerra dovevano inevitabilmente diffondere i pieni poteri, o altri istituti affini, anche nei paesi più proclivi alla supremazia del Parlamento; e quindi la discussione sui pieni poteri portò, come risultato finale, che le varie forme di legislazione straordinaria fossero meglio distinte tra loro. Anzi si cadde nell'eccesso opposto. Mentre dapprima la figura giuridica dei pieni poteri era confusa con altre, poi fu radicalmente staccata da tutte le altre.

Il significato dei pieni poteri nell'anteguerra era troppo ampio. A ragione vengono ora esclusi da questa configurazione i decreti-legge, i provvedimenti riguardanti lo stato d'assedio, l'emanazione dei testi unici, e altri consimili istituti. Ma, viceversa, viene ora troppo differenziata dalla concessione dei pieni poteri la semplice delegazione legislativa; mentre ambedue queste figure, nelle loro linee generali, sono strettamente innestate nell'identico fenomeno, nel trasferimento di alcune attribuzioni da parte del Parlamento al Governo (3).

---

(2) Oltre il MANCINI e GALEOTTI (*Norme e usi del Parl. it.*, pag. 179 e segg.), il MICELI (*I pieni poteri*, in « La riforma sociale », giugno 1914, pag. 700 e segg.) comprende sotto la denominazione di pieni poteri la figura dello stato d'assedio e altre figure affini.

(3) Qui, per brevità, si designa col nome di Parlamento l'organo della legislazione formale comprendendovi quindi anche il Re, secondo l'uso inglese. Seb-

3. — Secondo la tendenza ad una eccessiva differenziazione, la concessione dei pieni poteri si distinguerebbe radicalmente dalla delegazione legislativa in senso ristretto, perchè la prima avrebbe un contenuto generale, mentre la seconda avrebbe un contenuto speciale. Generale, sempre secondo la concezione ora più comune, sarebbe il contenuto della legge dei pieni poteri, con la quale il Parlamento, temporaneamente, attribuisce al Governo il mandato di legiferare in sua vece, senza limitazione di materia; speciale sarebbe il contenuto delle altre delegazioni legislative (4).

Ma questa trama schematica astratta non corrisponde alla realtà. Pieni poteri, nel senso assoluto della parola, non furono mai concessi, perchè i pieni poteri, appunto come le altre delegazioni le-

---

bene i principi della delegazione legislativa in generale non formino materia del presente lavoro, è bene qui affermare che la figura della delegazione legislativa va intesa nel modo puro e semplice con cui si intende l'ordinario concetto di delegazione. Il CROSA (*La monarchia ecc.*, Torino 1922, p. 226 ss.) molto elegantemente prospetta la delegazione legislativa come una concentrazione di poteri nel Capo dello Stato. Ma si possono fare in contrario le seguenti considerazioni. Nella legislazione formale collaborano tre organi: Re, Camera, Senato. Se essi collettivamente affidano per un dato tempo parte della loro competenza ad uno solo di loro, tale atto non può assumere che la figura della delegazione. Sarà una delegazione interna, se si vuol chiamarla così; ma per quella parte che è competenza di un organo, affidata ad un altro organo, è sempre delegazione da quello a questo. Data questa posizione, la concentrazione di poteri in un organo diviene, a mio parere, semplice effetto della delegazione, ma non costituisce nè l'essenza nè la forma di questa.

(4) Molti furono gli autori che cercarono di trovare una recisa antitesi sostanziale fra le due figure. Così, per citare soltanto il FERRARIS (*Dir. Ammin.*, Padova 1923, II, p. 86), egli afferma che « le leggi dei pieni poteri non sono leggi di delegazione nel senso vero della parola, perchè queste contengono disposizioni specifiche su punti determinati, mentre le leggi dei pieni poteri importano una rinuncia del potere legislativo di larga parte del suo diritto di dettare leggi in considerazione delle eccezionali condizioni del Paese, deferendo tale esercizio al potere esecutivo, al quale si lascia libero apprezzamento sulle materie da disciplinare e sui limiti della sua competenza ». Ora se si pensa alla delegazione a fare un codice, si vede che le « disposizioni specifiche su un punto determinato » riguardano videntemente che tutto il diritto civile o tutto il diritto penale, tanto che molti autori hanno dato, sebbene inappropriatamente, il nome appunto di pieni poteri a tali delegazioni. E, per ricordare un'altra larga delegazione, si può citare la formula usata nel progetto di pieni poteri del 1894, con cui si delegava al Governo « di riordinare gli uffici dello Stato e semplificarne le funzioni, con la diminuzione dei pubblici servizi militari e civili »; si delegava cioè la radicale riforma di tutta l'amministrazione dello Stato. E all'opposto poi non è esatto che i pieni poteri lascino al Governo « libero apprezzamento sulle materie da disciplinare e sui limiti della sua competenza ». Insomma, più che una frattura completa, vi è tra le due figure una elastica distinzione.

gislative, oltre che per il tempo, ebbero limiti positivi o negativi anche per materia e per altri rispetti (v. n. 6).

Contro una troppo estensiva interpretazione dei pieni poteri, si può osservare, tra l'altro, che, se questi fossero veramente tali, non si comprenderebbe perchè una legge di pieni poteri sia stata poi spesso integrata da altre leggi successive, come avvenne in Italia nel 1866. Ciò è prova che tale legge riguardava soltanto una determinata zona di poteri. Così fu autorevolmente chiamata legge di pieni poteri (5) la legge 21 marzo 1915 portante provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato, che era un semplice prologo alla legge 22 maggio 1915.

Che un taglio netto, da questo punto di vista della vastità della materia, sia impossibile tra la concessione dei pieni poteri e quella delle altre delegazioni legislative, è dimostrato anche dalle frasi comuni che attribuiscono, sebbene impropriamente, la qualifica di pieni poteri a semplici delegazioni legislative, soltanto perchè si riferiscono ad una materia un po' ampia ed organica. Così, oltre gli esempi citati nella nota precedente, avvenne per la legge del 1922 sulle riforme tributarie e amministrative, e per altre anche minori, come la recente delegazione per i provvedimenti relativi dell'educazione nazionale, ecc.

Con questo non si vuol negare che la materia dei pieni poteri non sia più larga, in confronto delle semplici leggi di delegazione; ma questo criterio discretivo non è sufficiente a formare la base di una radicale diversità.

Così pure l'analogia fondamentale tra i pieni poteri e le altre delegazioni legislative è confermata dal fatto che gli uni e le altre hanno limiti consimili (v. n. 6).

Per dir tutto in breve: tra i pieni poteri e le altre delegazioni legislative non passa una differenza fondamentale, trattandosi di due semplici sottospecie di un fenomeno giuridico più generale: l'attribuzione di alcune facoltà, più o meno larghe, da parte del Parlamento al Governo, come si è detto.

La locuzione « pieni poteri » ha un significato abbastanza corretto, se è usata a designare la massima delegazione possibile di funzioni del Parlamento al Governo, in una data circostanza straordinaria, come per le guerre dell'indipendenza e per la guerra mondiale. Ma, come si vede anche qui, è questione di oscillante diversità di misura, non di differenza di natura giuridica tra i pieni poteri e le altre delegazioni legislative.

(5) L'affermazione è del Guardasigilli V. E. ORLANDO, (*Discuss. parlam.*, 14 marzo 1915).

4. — Tuttavia non bisogna ricadere nell'antico errore di confondere la figura dei pieni poteri con quella delle altre delegazioni legislative. La diversità esiste; ma più attenuata, e da prendersi sotto altri punti di vista, diversi da quelli comunemente adottati.

Anzitutto passa una differenza, più che nell'oggetto, nel suo modo di determinazione. Nella figura della semplice legge delegata, lo oggetto è determinato in modo diretto dal legislatore delegante; nella figura dei pieni poteri, invece, è determinato in modo indiretto dalle finalità dell'atto inerenti alla guerra (6), come « la difesa della Patria », « la tutela dell'ordine pubblico durante la guerra », ecc. Ma questa seconda è pur sempre una limitazione, sebbene più elastica, più arbitraria e meno precisa della prima, in quanto le stesse finalità possono essere realizzate in modi diversi. Si può obiettare la circostanza che i pieni poteri furono espliciti anche per materie estranee agli scopi di guerra: ma questa circostanza, o questo abuso, in linea di fatto, non toglie la loro limitazione in linea di diritto. E se il Parlamento poi, o col suo silenzio, o espressamente, approvò tali decreti, emanati dal Governo al di là dei pieni poteri, fu soltanto perchè la ragione politica prevalse sulla giuridica; e ad ogni modo soltanto esso era giudice della loro legittimità.

Così la differenza di quantità o di intensità tra delegazione legislativa semplice e pieni poteri si può trarre anche dall'osservazione che, di solito, l'esercizio della legislazione delegata si esaurisce con l'emanazione di un decreto legislativo, o tutt'al più, e raramente, di pochi. Nei pieni poteri, invece, è naturale che l'esercizio della competenza legislativa delegata sia, per così dire, a getto continuo, e si estenda quanto è necessario agli scopi per cui i pieni poteri sono stati concessi, e quindi molti siano i decreti legislativi emanati in forza di essi.

Inversamente, il Governo, nel caso di pieni poteri, potrebbe anche non farne uso, o usarne variamente. La delegazione non può mai essere vincolante nel senso di obbligare il Governo ad emanare determinati atti, o nel senso di obbligarlo a dare a questi ultimi un determinato contenuto. Ciò, invece, è possibile nella delegazione legislativa semplice, e, d'altra parte, anche se questa non sia vincolante, è praticamente assurdo che il Governo non se ne valga, poiché ciò sarebbe in contraddizione colle necessità che hanno portato alla delegazione.

---

(6) Mi limito, per brevità, a delineare i pieni poteri come connessi con lo stato di guerra, perchè, sebbene in linea concettuale i pieni poteri siano indipendenti dalla guerra, in realtà si verificarono per lo più in tempo di guerra.

Altra diversità tra le due figure può risultare dal fatto che il Parlamento, con i pieni poteri, unisce, come ho detto, la competenza legislativa sua a quella esecutiva propria del Governo, e ciò per il conseguimento di importanti scopi politici, dei quali la legislazione è mezzo; mentre le semplici delegazioni per lo più sono determinate da ragioni di mera utilità legislativa, come la capacità tecnica, la rapidità e simili. Dal punto di vista pratico si può dire che, mentre nel primo caso è il Governo che ha bisogno di alcune facoltà del Parlamento, nel secondo caso è piuttosto il Parlamento che ha bisogno che il Governo lo soccorra in un lavoro legislativo, al quale il Parlamento non si sente adatto.

Tuttavia queste differenziazioni sono elastiche e variabili; e non ingenerano una vera antitesi tra le due figure. Quindi dubito che tutti questi sforzi per delineare i due istituti possano portare a qualche risultato, specialmente giuridico. Ad ogni modo, credo che in tale materia sia difficile essere più precisi di quello che qui si è tentato. Differenziazione netta vi sarebbe soltanto se i pieni poteri fossero veramente « pieni poteri »; ma non quando sono un'iperbole da non prendersi alla lettera, come si è detto.

5. — Un caso particolare di legiferazione straordinaria, in cui si è parlato di pieni poteri, è quello dell'autorizzazione ad emanare codici od altre leggi organiche. E' evidente che tale caso non rientra nei pieni poteri, e anzi presenta alcune particolarità anche in confronto alle semplici leggi delegate. Tuttavia, dato che nella prassi parlamentare e volgare tali atti vennero costantemente designati come conferimento dei pieni poteri, sarà opportuno accennarvi, anche per meglio differenziare tali istituti dai pieni poteri, e quindi per far meglio risaltare la figura di questi.

La formazione dei codici fu sempre un caso di delegazione, ma sotto forme e con condizioni diversissime. Fu concessa la delegazione al Governo di formulare un codice, imponendo però svariatissime limitazioni, secondo i vari casi: — discutendosi prima in Parlamento il progetto presentato dal Governo; votando poi proposte di emendamenti generici, che non dovevano tuttavia vincolare la redazione definitiva; nominando una Commissione parlamentare, con poteri più o meno ampi; riservando l'approvazione definitiva al Parlamento, ecc. Insomma, l'integrazione parlamentare all'opera governativa era diversa, ma sempre più o meno efficiente. Così questa figura dava luogo ad una collaborazione mista tra Governo e Parlamento, ben differente dalla netta ed assoluta delegazione legislativa.

Ad ogni modo, facilmente si vede come sia improprio attribuire a simili provvedimenti la qualifica di concessione di pieni poteri.

6. — Osservato ciò, e restringendosi ai pieni poteri, converrebbe ora esaminarne le limitazioni, per quanto approssimative, trattandosi di materie che, essendo soggette a straordinarie contingenze politiche, non si possono tenere irrigidite in formule recise. Ciò è utile per determinare la loro figura e, in pari tempo, la loro affinità con le semplici delegazioni legislative, perchè i limiti degli uni e delle altre hanno strette rassomiglianze.

1°) Riguardo alla finalità della concessione. In via generale la determinante degli istituti giuridici sta nello scopo che il diritto si prefigge. E qui lo scopo è appunto di dare al Governo il modo di fronteggiare una pubblica necessità. Tale necessità costituisce così la prima e fondamentale limitazione dei pieni poteri, i quali trovano solo in essa la loro legittimità e i loro confini precisi. Siccome i pieni poteri furono ordinariamente concessi in occasione della guerra, gli oggetti dei pieni poteri furono appunto delimitati (v. n. 4) per il fine al quale dovevano essere indirizzati, in quanto i provvedimenti dovevano essere esclusivamente informati a provvedere alle eccezionali condizioni determinate dalla guerra. A tale proposito la formula più felice fu quella adoperata nella legge 22 maggio 1915, in cui i pieni poteri comprendono un trinomio, fondamentale agli scopi della guerra: « la difesa dello Stato, la tutela dell'ordine pubblico, gli urgenti e straordinari bisogni dell'economia nazionale ».

2°) Riguardo alla materia. Sempre per lo stesso criterio, nella legge di concessione dei pieni poteri bisogna stabilire, fin dove è possibile, quale debba essere il loro ambito di applicazione. Una determinazione delle materie, che si possono includere nei pieni poteri, non si può fare a priori, ma soltanto caso per caso secondo le circostanze: così, come si è veduto, le formule della legge italiana del 1915 danno, a questo proposito, una base abbastanza solida.

Una questione generale si può fare circa l'ammissione o l'esclusione dai pieni poteri delle materie d'ordine costituzionale.

Bisogna distinguere tra le costituzioni che consentono, in materia costituzionale, la competenza parlamentare, e quelle che affidano tale competenza alle Assemblee costituenti o al popolo direttamente. Nel primo caso si può ritenere che, come il Parlamento può fare leggi costituzionali permanenti, tanto più possa includere materie costituzionali nelle temporanee delegazioni dei poteri.

Alcuni però credono che si possa bensì ammettere la concessione dei pieni poteri per ciò che riguarda le così dette libertà civili, ma non per ciò che riguarda il vero e proprio ordine costituzionale, cioè l'organizzazione fondamentale del regime statale. Questi au-

tori hanno ragione, se la questione si guarda sotto una visuale tecnica, perchè, a stretto rigore, la materia costituzionale riguarda soltanto la parte *strutturale* dello Stato. Senza negare l'importanza della libertà civile, si può osservare che tale materia è stata inclusa nelle costituzioni moderne per una ragione storica, cioè perchè le Carte e gli Statuti furono provocati dalle rivendicazioni dei popoli contro l'assolutismo; non perchè si tratti di argomento d'indole costituzionale vera e propria.

Tuttavia i rapporti tra gli individui o le associazioni e lo Stato hanno pure un'importanza vitale; e ciò appunto ha determinato ad includere i principi della loro regolamentazione nelle Carte costituzionali, assumendo così una costituzionalità formale, se non sostanziale.

Così, per un sentimento spontaneo, più che non per una esplicita riflessione, in alcune leggi italiane di pieni poteri, come si vedrà in appresso, si tennero distinti i due campi; mentre fu delegata anche la facoltà di limitare alcune libertà pubbliche, le stesse leggi portavano quasi sempre una formula che stabiliva invece l'intangibilità delle istituzioni costituzionali. E certamente sarebbe grave una estensione di concessione dei pieni poteri in questo campo. Ma la sua gravità dimostra una cosa sola: che il criterio della necessità, che è la base dei pieni poteri, come di ogni altra facoltà eccezionale, renderà in pratica inattuabile la concessione, perchè è difficile che una urgente necessità si verifichi in materia costituzionale. Tuttavia, in linea di principio, la logica è una sola: se si accetta il conferimento dei pieni poteri in base al principio superiore della necessità, è arbitrario poi escludere il trasferimento di un qualsiasi potere legislativo, compreso il costituente, da parte di quei Parlamenti che sono investiti anche del potere costituente, e dentro i limiti in cui ne sono investiti. Tanto più che la distinzione tra materie che riguardano le libertà e materie che riguardano l'organizzazione costituzionale, se è grave dal punto di vista sostanziale, non ha valore dal punto di vista formale, essendo ambedue le materie comprese nelle costituzioni scritte.

Si potrà obiettare che da noi ciò non è possibile, dopo la legge 9 dicembre 1928, perchè in materia costituzionale è necessario il parere del Gran Consiglio. Però si può facilmente osservare che ciò implica soltanto una forma procedurale ulteriore, cioè il parere del Gran Consiglio, ma non toglie affatto la possibilità dei pieni poteri in materia costituzionale.

Quanto alle costituzioni rigide, che non ammettono la modificazione parlamentare della costituzione, la competenza è controver-

sa. Siccome però il principio di necessità domina anche negli Stati a costituzione rigida, sembrerebbe logica e giuridica l'affermativa. Tanto più che, come ho detto, dal punto di vista formale non si può distinguere tra libertà e istituzioni costituzionali, e ciò soprattutto nelle costituzioni rigide, che hanno base esclusivamente formale. E appunto le libertà furono intaccate in varie leggi di pieni poteri, ad esempio in Francia durante l'ultima guerra.

3°) Riguardo al tempo. Questo è pure tassativamente determinato e commisurato. E ciò è evidente: sia per il solito criterio della stretta necessità che è la base di ogni potere straordinario; sia perchè la legittimità di tale potere sussiste solo in quanto sussiste la causa che lo ha determinato, ordinariamente la guerra; sia perchè una delegazione a tempo illimitato si risolverebbe in uno spostamento di competenza dal potere legislativo al potere esecutivo. Ciò è chiaro per quanto riguarda la legge di conferimento dei pieni poteri. Ma per quanto riguarda il termine dei singoli atti legislativi del Governo, emanati in forza della legge dei pieni poteri, la questione diviene molto più complessa (7). Certo è che se la matrice, per chiamarla così, cioè la legge di conferimento dei pieni poteri, deve avere l'accennato limite di tempo, corrispondente alla durata della guerra, anche i singoli decreti, emanati in virtù di tale conferimento, devono ispirarsi ad analogo criterio. Tuttavia alcuni di tali decreti hanno esteso la loro efficacia anche al di là della guerra. Ed è cosa naturale; spesso questi decreti non si poterono far cessare nell'ora e nel momento in cui cessava la guerra, senza provocare disordini nelle delicate condizioni del paese. Quindi, secondo la varia natura delle materie e le varie necessità politiche, i singoli atti legislativi, emanati dal Governo investito dei pieni poteri, hanno avuto, presso i diversi paesi implicati nell'ultima guerra, compresa l'Italia, termini diversi: a giorno fisso, ad un anno determinato, ecc. Tuttavia si sono ordinariamente aggirati entro la fase fondamentale della durata della guerra, interpretata però in vario modo, anche come conclusione formale della pace, o, per ragioni speciali, anche posteriore di qualche tempo alla pubblicazione del trattato di pace, ecc. (8).

---

(7) Cfr. S. GALGANO, *La legislazione eccezionale e le esigenze della legalità*, in « Rivista di Diritto Civile » 1920, pag. 43 dell'estr.

(8) Mentre, come si è veduto, l'argomento generale dei pieni poteri è stato svolto in modo imperfetto ed incompleto, invece l'argomento dei termini per i decreti, emanati in forza dei pieni poteri, diede origine a svariatissime questioni, ed ebbe una larga e profonda discussione in Italia, in occasione dell'ultima guerra, sia in Parlamento, sia nella scienza; discussione criticamente riassunta dal VASSALLI (in « Riv. di dir. commerc. » 1919, p. 477 e segg.) e più ampiamente dal

Grave questione è se la convocazione del Parlamento rappresenti un termine finale operante « ipso jure » e « ipso facto » nei confronti dei pieni poteri. Infatti nella prima concessione dei pieni poteri in Italia si ritenne che la concessione terminasse senza alcuna dichiarazione espressa, per il semplice fatto della convocazione del Parlamento nel 17 ottobre 1848. Era soverchiamente logica e « consequenzia » questa interpretazione. E' vero che si può presumere che « ubi maior minor cessat », che, cioè, quando il Parlamento siede, esso riprende i suoi poteri; ma è vero anche che, più realisticamente, si può presumere che i pieni poteri siano stati dati perchè il Governo in certi frangenti possa esplicare un'azione più rapida e più opportuna che non quella del Parlamento, e che quindi rimangano in vigore anche durante la convocazione del Parlamento.

Non bisogna inoltre dimenticare la differenza tra il piccolo Piemonte e il Regno d'Italia; e soprattutto fra le guerre brevi e semplici del '48 e le lunghe e tremende guerre odierne. Perciò, durante la guerra europea, il Parlamento fu replicatamente convocato senza che mai si parlasse di cessazione dei pieni poteri, neppure da parte dei neutralisti; e si discusse della politica generale del Governo o della condotta della guerra, e non della materia deferita ad esso in forza della legge dei pieni poteri. Se poi il Governo abbia ecceduto dai limiti, è materia politica che qui non interessa (9).

4°) Riguardo al soggetto. I pieni poteri non si possono concedere che al Re, o al Governo del Re, non ad altri organi, per ragioni costituzionali evidenti; e le varie leggi italiane li concessero appunto indifferentemente al Re o al Governo del Re. Infatti le due formule si equivalgono nella interpretazione che ne fu data. Avrebbe potuto sorgere questione, se in Italia si fosse sostenuto che, se-

---

GALGANO (in « Rivista dir. civ » 1920, p. 1 e segg.); ma per il nostro scopo sono sufficienti gli accenni qui dati. Se si volesse diffondersi in questo argomento, si potrebbe fare una osservazione, che qui propongo con qualche riserva, e cioè porre il quesito se, a guerra cessata, i decreti che rimanessero in vita o, peggio, che si facessero ancora in forza dei pieni poteri, assumerebbero l'aspetto giuridico di decreti-legge, anzichè di decreti delegati.

(9) Colgo questa occasione per citare il TITTONI (*Conflitti politici e riforme costituzionali*, Bari 1919, pag. 14), statista eminente e a me diletteissimo, il cui geniale valore giuridico non è conosciuto abbastanza, come invece il suo valore politico. Egli afferma che « il giorno in cui il Parlamento avesse avuto la possibilità di riunirsi regolarmente, tale delega in gran parte non avrebbe avuto più ragione di essere ». E data questa configurazione di fatto, cioè che sia possibile una convocazione regolare del Parlamento, e che si tratti soltanto di parte dei poteri delegati, l'affermazione del Tittoni non contrasta con quella ora sostenuta.

guendo un precedente inglese, il Re non avrebbe potuto mutare il Gabinetto perchè i pieni poteri furono concessi al Governo del Re, cioè al Re con quel determinato Ministero. Ma in Italia nessuno pensò di sollevare obiezioni. E durante l'ultima guerra vi furono crisi ministeriali parziali, e più ancora crisi ministeriali totali, pure restando intatta la legge dei pieni poteri.

7. — Queste considerazioni hanno la loro conferma nei precedenti italiani; poichè le formule delle leggi dei pieni poteri contengono già in se stesse e il principio fondamentale dei pieni poteri e la loro limitazione.

I pieni poteri in Italia furono caratteristici delle guerre nazionali. Si ritenne che, date le straordinarie circostanze, fosse inopportuno, per vari motivi d'indole interna e d'indole internazionale, convocare normalmente il Parlamento; e quindi il Governo gli richiese la concessione dei pieni poteri.

Nella seduta del 29 luglio 1848, a guerra iniziata con l'Austria, la Camera dei Deputati approvava i pieni poteri. Con un forte numero di deputati astenuti per scrupoli costituzionali, la Camera votava il testo seguente: « Il Governo del Re è investito, durante l'attuale guerra dell'indipendenza, di tutti i poteri legislativi ed esecutivi; e potrà quindi, per semplici decreti reali, e sotto la responsabilità ministeriale, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria e delle nostre istituzioni ». Questo testo divenne legge il 2 agosto 1848. Dal testo e dalla discussione parlamentare risultano qui applicati in parte i criteri limitativi dianzi accennati. Veramente, a prima vista, l'oggetto dei pieni poteri può sembrare che sia designato in modo illimitato, poichè vi si parla di « tutti i poteri ». Ma questa designazione diviene limitata, se si mette in rapporto al fine che essa si propone, riguardando soltanto « gli atti necessari per la difesa della patria e delle istituzioni ». Tale concessione, quindi, sebbene espressa con formula molto ampia, non lascia affatto facoltà al Governo di invadere tutti i campi della legislazione. Quanto al termine della cessazione dei pieni poteri, esso fu inteso in senso restrittivo, perchè si ritenne implicitamente scaduto con la convocazione del Parlamento. Anzi, essendosi pubblicati alcuni decreti in virtù dei pieni poteri dopo questo termine, il Governo si giustificò con l'affermazione che soltanto la pubblicazione dei decreti era avvenuta in ritardo, mentre la loro emanazione risaliva ad un tempo precedente.

La legge 25 aprile 1859 concedeva i pieni poteri con una formula simile alla precedente, aggiungendovi però la limitazione di

alcune libertà costituzionali. E in occasione della guerra del 1866 furono emanate tre leggi di pieni poteri; e in una di esse, la legge 28 giugno 1866, si aggiungeva alle solite disposizioni anche la facoltà di provvedere alle riforme occorrenti nelle amministrazioni centrali e in quelle da esse dipendenti. Infine la legge 22 maggio 1915 n. 171 dava i pieni poteri al Governo del Re, con la formula dianzi riportata; aggiungedovi però delegazioni d'indole finanziaria.

Senza indugiare sulla critica delle varie formule, più o meno felicemente espresse in queste leggi dei pieni poteri, più importante invece è rilevare che queste leggi furono interpretate troppo largamente, sicchè, per esempio, nel 1859 furono emanate con semplici decreti la legge comunale e provinciale e la legge elettorale. Ciò nonostante tali leggi si limitarono a poche materie, e la brevità poi delle guerre dell'indipendenza attenuava la portata dei pieni poteri. E nell'ultima guerra, molto più lunga, la convocazione non infrequente del Parlamento diventava un'indiretta e tacita sanatoria, sebbene più politica che non giuridica, agli atti legislativi compiuti dal Governo, ed alla relativa responsabilità ministeriale, nel caso che tali atti esorbitassero dai pieni poteri (10).

Una figura, infine, di pieni poteri in senso improprio, che offriva caratteristiche singolari in Italia, perchè dipendeva da un fatto speciale, è quella dei pieni poteri adoperati per i provvedimenti coloniali. In tale figura entrava la delegazione del Parlamento ed entrava anche l'assunzione autonoma dei poteri legislativi mediante decreti-legge. E si ebbero varie e interessanti discussioni nella scienza (Miceli, Schanzer, Brunialti, ecc.) e nel Parlamento. Ma questo è ormai un punto superato, se non altro perchè non si dubita più del fondamento costituzionale nè delle leggi delegate, nè dei decreti-legge.

8. — Riassumendo. Non si deve confondere la figura dei pieni poteri con altre figure bene differenziate da questa: i decreti-legge, lo stato d'assedio, e la stessa semplice legislazione delegata. Ma in pari tempo quest'ultima figura della semplice legislazione delegata non si deve troppo staccare da quella dei pieni poteri mettendo l'una e l'altra in contrapposizione. Ambedue sono categorie dell'isti-

---

(10) Se invece sia possibile, oltre il sindacato formale, anche il sindacato materiale dell'autorità giudiziaria, è questione, com'è noto, molto dibattuta a proposito della delegazione legislativa in generale, e che non si può qui trattare a proposito soltanto dei pieni poteri.

tuto della delegazione dei poteri, ambedue stanno con questo nel rapporto di specie a genere, e da questo istituto ambedue ricevono la loro impronta. Il tronco da cui si dipartono i due rami è unico: la delegazione al Governo di facoltà proprie del Parlamento.

Circa il contenuto dei pieni poteri, i loro limiti ed altri loro momenti giuridici, vi sono molteplici diversità nelle costituzioni o nelle legislazioni straniere sviluppatasi specialmente durante la guerra. Ma poco aggiungerebbero a ciò che qui è stato detto; anche perchè riguardano la discussione generica sui principi della legislazione straordinaria, o la costruzione giuridica della delegazione legislativa, o le linee specifiche dei decreti-legge, materie tutte escluse dall'argomento affatto particolare dei pieni poteri (11).

#### SUNTO DELL'ARTICOLO

*L'A. delinea la costruzione giuridica dei "pieni poteri", ne studia l'analogia fondamentale e le diversità particolari con le semplici leggi di delegazione, ne mette in rilievo le limitazioni, e riassume brevemente i precedenti italiani.*

---

(11) Un ricco riassunto di tale materia, che tuttavia si deve prendere con le debite riserve nei suoi apprezzamenti, talora poco giusti, o poco precisi, si trova in TINGSTEN, *Les pleins pouvoirs* ecc., Paris 1934; il quale in Italia era stato preceduto dal GALGANO (in « Riv. internaz. di scienze sociali » 1920, I, p. 1 e segg.).