

SULLA MOTIVAZIONE DEGLI ATTI LEGISLATIVI

pel

Dott. VEZIO CRISAFULLI

SOMMARIO: 1. Introduzione e nozioni generali: il concetto giuridico di *motivazione*. Scopo della ricerca — 2. Segue: la definizione di *legge* in senso sostanziale — 3. Segue: *causa* e *motivi* della legge. I *presupposti di fatto* degli atti giuridici e, in particolare, delle leggi — 4. Distinzione tra *motivazione*, *indicazione di causa* e mero *richiamo di precedenti di fatto* negli atti legislativi — 5. Assenza nell'ordinamento giuridico italiano vigente di un obbligo di motivare le leggi o anche solo determinate categorie di leggi (decreti-legge) — 6. Diverse forme di motivazione: *motivazione esplicita* ed *implicita*. Distinzione da figure affini (*motivazione impropria*) — 7. Differenza tra *motivazione legislativa* e *interpretazione autentica* — 8. Se il titolo delle leggi costituisca in linea di massima *motivazione legislativa*. Soluzione negativa — 9. *Motivazione aliunde*. Se i lavori preparatori ed in ispecie le relazioni ministeriali costituiscano *motivazione aliunde*. Soluzione negativa. Principi e norme delle carte costituzionali come *motivazione aliunde* di altre leggi distinte dalle carte medesime (es. tratto dalla Carta del Lavoro). — 10. Valore giuridico della *motivazione* delle leggi: a) agli effetti della interpretazione — 11. b) agli effetti della validità della legge — 12. Conclusione.

1. — Per *motivazione* può intendersi, tecnicamente, l'enunciazione, esplicita o implicita, contestuale o non, dei motivi che precedettero e determinarono l'emanazione di un atto giuridico, compiuta dallo stesso soggetto dal quale proviene l'atto motivato; l'enunciazione, anche esplicita, dei motivi che sia opera, invece, di un diverso soggetto non costituisce, a propriamente parlare, *motivazione*, ma, secondo i possibili casi, interpretazione o commento o spiegazione dell'atto cui si riferisce (1). Ed invero, poichè scopo essen-

(1) La definizione tentata nel testo non si allontana sostanzialmente da quella data dalla prevalente dottrina (V., tra gli altri, DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma 1927 pag. 134; JACCARINO, *Studi sulla motivazione*, Roma 1933, *passim* e soprattutto a pag. 43). Solo abbiamo creduto necessario, per le considerazioni accennate nel testo, ben precisare ed accentuare come elemento essenziale della definizione medesima che vera *motivazione* è quella soltanto che è posta in essere dall'Autore stesso dell'atto motivato. Siffatto concetto, del resto, non è estraneo, almeno implicitamente, a quasi tutte le definizioni che della *motivazione*, e particolarmente della *motivazione* degli atti amministrativi, sono state offerte in dottrina e affiora anche, direttamente o indirettamente, attraverso numerose decisioni giurisprudenziali, a proposito soprattutto dell'obbligo da parte della P. A. di motivare certe categorie di atti amministrativi. V. specialmente JACCARINO, *op. cit.*, pag. 66, dove esclude la possibilità della *motivazione* per semplice riferimento a quella di un altro atto, « in tutti i casi in cui gli atti siano emanati da subietti diversi, in procedimenti indipendenti l'uno dall'altro o in stadi di procedimento a sè », e la giurisprudenza da esso citata alla nota 42.

ziale della motivazione è di render palese nel mondo esterno un momento di per sè meramente interno del processo formativo del volere, qual'è quello costituito dal complesso dei motivi, prossimi e remoti, che determinarono in concreto una certa data volizione, sembra logico inferirne che soltanto l'autore della volizione sia pienamente legittimato a motivarla, così come è certo che — di regola — egli soltanto e non altri è legittimato a dichiararla.

E' dunque sin d'ora evidente che il concetto di motivazione presuppone quello di *motivo*, con la relativa necessaria distinzione, sulla quale torneremo di quì a poco, sia pure molto brevemente, fra *causa e motivi* degli atti giuridici.

Ora, poichè ogni legge — dalla norma di un codice a quella particolarissima di uno degli innumerevoli regolamenti che continuamente si succedono per la disciplina delle più disparate materie — deve necessariamente essere interpretata, così dalla pubblica amministrazione come dai giudici e, più generalmente ancora, dai sudditi nell'atto di conformare ad essa le proprie condotte individuali (2), e poichè l'interpretazione, il più delle volte, si concreta nella ricerca delle ragioni, dei *motivi*, appunto, della norma (3), chiaro risulta l'interesse, pratico oltre che teorico, di conoscere che cosa debba propriamente considerarsi motivazione (nel senso sopra precisato) delle leggi e di studiare quale ne sia, nel nostro ordinamento, il reale valore giuridico.

E' risaputo, anzi, come diversi pensatori (di solito, filosofi e politici più che giuristi) (4) abbiano, in tutti i tempi, sostenuto la ne-

(2) Che interpretino la legge non solo gli organi amministrativi e giurisdizionali, ma anche tutti i cittadini destinatari di essa, è stato messo molto bene in rilievo dall'ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Padova, 1934, pag. 22-23.

(3) E' superfluo richiamare qui la distinzione, ben nota e addirittura scolastica, tra le varie forme possibili di interpretazione e, particolarmente, tra l'interpretazione grammaticale e l'interpretazione logica. Si può anche prescindere, per ora, dalla questione se l'interpretazione debba tendere a ricostruire quella che fu l'effettiva intenzione del legislatore, storicamente considerato, ovvero quella che risulta essere la *mens* della legge obbiettivamente considerata nel momento in cui sorge la necessità di interpretarla ed in relazione, anche, a tutte le altre leggi, preesistenti o sopravvenute, che costituiscono in quel dato momento l'ordinamento giuridico statale. Qualunque sia, infatti, la concezione che si accetti al riguardo, resta sempre evidentemente elemento importantissimo, e il più delle volte essenziale, dell'interpretazione la ricerca dei *motivi* della norma.

(4) Così PLATONE, ne *Le leggi*, p. I, libro IV, cap. XII (trad. Cassarà); BENTHAM, *Promulgation des raisons des lois*, in *Oeuvres*, III ed., Bruxelles 1840, T. I, pag. 250; SAREDO, *Trattato delle leggi*, Firenze 1871, pag. 187 e segg. Sono invece contrari, almeno in linea di massima, alla motivazione delle leggi, LA

cessità, più ancora che l'opportunità, che le leggi vengano motivate, sia allo scopo di meglio garantire il legislatore dal sospetto di arbitrio, sia di ingenerare nell'animo dei sottoposti la persuasione della bontà e dell'opportunità del precetto, disponendoli più sicuramente e docilmente alla spontanea obbedienza, sia infine nell'intento di facilitare l'opera, così delicata e difficile sempre, dell'interprete.

E del resto, la pratica importanza di una motivazione degli atti legislativi risulta anche, indirettamente, dal largo riferimento ai lavori preparatori, ed in specie alle relazioni ministeriali ai disegni di legge e ai decreti reali, che s'incontra nella nostra giurisprudenza, soprattutto — com'è naturale — per le leggi più recenti, com'è avvenuto e ancora avviene, ad esempio, per il codice penale del 1930: sia giuridicamente fondato o meno un tale riferimento — ciò che si avrà occasione di brevemente esaminare nel corso delle nostre considerazioni — sta di fatto che esso esiste in pratica, costituendo, per ciò stesso, un non disprezzabile indice psicologico.

2. — Ciò premesso, volendo tentare un sommario sguardo d'insieme ai problemi relativi alla motivazione delle leggi, quali sono stati al paragrafo precedente sinteticamente prospettati, è necessario anzitutto, per amor di chiarezza, ben precisare e definire il concetto di *legge* cui intendiamo riferirci.

Tradizionale e ben nota, per quanto oggi non le manchino da più parti critiche ed obiezioni (5), è la distinzione della nozione di legge *formale* — intesa cioè, come atto emanato collettivamente dalle Camere e dalla Corona, attraverso una determinata procedura, che sarebbe qui fuori luogo accennare — e la nozione di legge *sostanziale*, considerata cioè, avendosi riguardo, non già agli organi dai quali promana nè alle forme ed ai modi estrinseci della emanazione, sibbene al contenuto intrinsecò dell'atto.

E' anche noto — nè occorre insistervi in questa sede — che neppure sulla definizione del concetto della legge in senso sostanziale può dirsi unanime la dottrina, una parte della quale pone come qua-

TORRE, *Sull'obbligo di motivazione degli atti amministrativi*, in *Foro Amm.*, 1930, IV, p. 49; JACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit. p. 139 e segg. etc.

(5) V. soprattutto e più recentemente ESPOSITO, *op. cit.*, pag. 166: e già prima di lui, il CARRÈ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, I, Paris, 1920, pag. 346 e segg. Nello stesso senso, INCROSSO, *Sulla distinzione fra legge in senso materiale e formale*, in *Studi per Cammeo*, Padova, 1933, I, n. 705. Mantiene invece la distinzione, fra i più recenti, MORTATI, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, Roma, 1935, pag. 169-170.

lificazione essenziale della legge la *generalità* e l'*astrattezza* (6), mentre altri, ripudiando un tale criterio come inesatto o insufficiente, ricorrono invece a quello della *novità* o, come anche si dice, della funzione costitutiva dell'ordinamento giuridico, che sarebbe propria della legge a differenza degli altri atti giuridici statuali (7).

Nè va dimenticato che di legge in senso materiale o sostanziale si parla comunemente (e fors'anche, non di rado, senza una ben chiara consapevolezza della diversità dei concetti) in un duplice significato: o avendosi riguardo, cioè, all'atto di volontà statale diretto a porre la norma o senz'altro, invece, alla norma in sè e per sè considerata (8).

Senza indugiare su una questione essenzialmente terminologica come quella da ultimo accennata (9), e rinviando alle trattazioni speciali sull'argomento per una più precisa disamina dei caratteri qualificanti la nozione della legge in senso sostanziale (10), possiamo limitarci qui ad osservare che, da un punto di vista di dogmatica generale, quale deve essere il nostro in questi sommari appunti, migliore sembra la concezione della legge, non come norma, ma come atto che pone la norma, allineandosi così la figura della legge,

(6) Così, tra gli altri, CODACCI-PISANELLI, *Legge e regolamento*, in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900; CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. ORLANDO, vol. III, Milano, 1901, par. 2; DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 145 e segg., Paris 1923; ed ancora recentissimamente, MORTATI, *op. cit.*, *passim* e soprattutto a p. 157 e 162.

(7) Cfr. tra gli altri LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen, 1914, § 54; JELINEK, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg, 1887, p. 236 segg.; RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli 1912, p. 243 segg.; ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova 1933, p. 254 (pur facendo posto al carattere dell'astrattezza, non a quello della generalità). V. anche le critiche recentemente rivolte a tale dottrina, che può considerarsi tuttavia prevalente, dall'ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit., p. 95 e segg.

(8) La distinzione trovasi espressa con la massima precisione dal RANELLETTI nei classici *Principi di diritto amministrativo* cit., pag. 244 e segg. e da ultimo in *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, Milano, 1934, pag. 1 e segg.

(9) Tutto sta, infatti, a intendersi prima con chiarezza circa la nomenclatura che si intende adoperare, purchè naturalmente, una volta stabilito il significato specifico delle parole, queste vengano poi sempre correttamente adoperate in tale significato, come noi ci sforzeremo di fare nel corso dei presenti appunti.

(10) V. le opere citate sopra alla nota 7 ed inoltre DONATI D., *I caratteri della legge in senso materiale*, in *Riv. di diritto pubblico* 1910 I, p. 290 e segg., del quale, però, non sembra possa accettarsi la identificazione dei concetti di legge e di norma giuridica in generale.

accanto al contratto, alla sentenza, all'atto amministrativo etc., entro la vasta classe degli atti giuridici (11), da ogni altro differenziatesi per la sua natura caratteristica di atto di volontà dello Stato diretto alla costituzione dell'ordinamento giuridico.

A questo concetto, perciò, intenderemo riferirci, parlando, nel corso delle nostre considerazioni, di *leggi*, o, con termine equivalente, di *atti legislativi*: sicchè vengono senz'altro compresi nei limiti dell'indagine, accanto alle leggi formali e sostanziali (12), gli atti aventi la loro stessa efficacia (leggi delegate; decreti-legge; altre ordinanze di necessità) e, in genere, tutti gli altri atti legislativi dello Stato (regolamenti, etc.), nel significato che si è fin qui cercato di precisare.

3. — E' poi anche necessario accennare, per quanto molto fuggacemente, al concetto di *motivi* della legge, in considerazione appunto dello stretto nesso che, come si è già sopra osservato, lega un tale concetto a quello di motivazione, e differenziare quindi, come si usa generalmente in dottrina per i negozi giuridici privati e per gli atti amministrativi, i *motivi* propriamente detti dalla *causa* della legge.

Ogni atto giuridico, in quanto atto umano, e cioè atto di volontà, si dirige sempre ad uno o più scopi determinati. La volontà, insomma, deve necessariamente avere un fine al cui raggiungimento la volontà stessa, in quel suo qualsiasi atto concreto che si prenda a considerare, è diretta. Ora, poichè, per un fenomeno psicologico di comune intelligenza, la rappresentazione mentale dello scopo si

(11) E' tendenza evidente del moderno pensiero giuridico di risalire dallo studio delle varie discipline particolari agli ampi schemi ed ai grandi concetti della teoria generale del diritto: tendenza, invero, ben giustificata dalla considerazione indiscutibilmente esatta della fondamentale unità del diritto pur nelle sue molteplici e diverse manifestazioni positive. Particolari progressi in tal senso ha compiuto in questi ultimi tempi la teoria degli atti giuridici nella quale va appunto inquadrata, come è detto nel testo, anche la nozione della legge (cfr. specialmente ESPOSITO, *La validità delle leggi* cit. *passim* e MORTATI, *op. cit.* soprattutto a pag. 154 e segg.). E' dubbio invece se la legge possa ascrivarsi, più particolarmente, in quella categoria di atti chiamati negoziali: contro la tesi dell'assunzione della legge nella figura del negozio giuridico, sta la dottrina prevalente (v. citazioni in MORTATI, *op. cit.*, pag. 162-165); si pronuncia per l'affermativa, lo stesso MORTATI, *loco cit.*

(12) Si parla di leggi *formali e sostanziali* perchè evidentemente, dato il concetto di legge al quale intendiamo riferirci, secondo le osservazioni premesse nel testo, le leggi meramente formali esulano del tutto dal campo delle nostre considerazioni.

produce *prima* del raggiungimento di esso, ed anzi, prima del porsi in essere dell'atto o degli atti allo scopo medesimo diretti, quest'ultimo, per una naturale inversione di punti di vista, appare come il motivo determinante di quella data azione concreta. I *motivi* possono pertanto brevemente definirsi, in linea molto generale, come quelle rappresentazioni psichiche particolari che preparano e precedono la determinazione volitiva. E poichè questa non si sarebbe prodotta o — che è lo stesso — non si sarebbe prodotta in quella particolare direzione e con quel particolare contenuto senza lo stimolo, per così dire, dei motivi medesimi, essi ben potrebbero chiamarsi, da un tale punto di vista puramente psicologico ed agiuridico, tutti indistintamente *cause* di quella determinata azione.

E' soltanto l'intervento del diritto, che distingue, nella serie dei motivi così largamente intesi, la *causa* dai *motivi* propriamente detti. Ciò perchè, riservandosi l'ordinamento giuridico dello Stato il potere di stabilire quali scopi debbano ritenersi leciti (con il conseguente riconoscimento di giuridica efficacia alla volontà umana in quanto diretta agli scopi medesimi) o, con procedimento inverso ma sostanzialmente analogo nei fini e nei risultati pratici, quali scopi debbano ritenersi illeciti (13), e non potendo, d'altra parte, l'ordi-

(13) La prima ipotesi si verifica in quei sistemi (di cui offre esempio, secondo una diffusa opinione, l'antico diritto romano) nei quali alla volontà privata è riconosciuta efficacia giuridica o in riguardo esclusivamente a certe forme determinate di manifestazione ovvero in funzione di alcune cause tipiche: in tali sistemi, quindi, la causa, e più propriamente la *giusta causa*, funge da elemento costitutivo dell'atto giuridico. La seconda ipotesi si riscontra con particolare evidenza nel diritto privato moderno e, più specialmente, nella disciplina dei rapporti contrattuali, informata al principio dell'autonomia della volontà dei soggetti, i quali sono liberi, cioè, di assumere e proporsi efficacemente nei loro reciproci rapporti qualunque scopo, ad eccezione soltanto di quelli dall'ordinamento giuridico considerati illeciti o con una tassativa disposizione di legge, o, più comunemente, attraverso il richiamo ai principi generali di diritto, all'ordine pubblico ed al buon costume (vedi art. 1122 cod. civ.) dei quali il giudice appare l'interprete legalmente autorizzato. In questo secondo sistema, perciò, sono la mancanza o la illiceità della causa che si comportano come elemento impeditivo nella valutazione dell'atto o negozio considerato (v. gli art. 1120, 1121 cod. civ.).

Naturalmente — giova avvertire — i due sistemi sopra astrattamente schematizzati si trovano, per lo più, concretamente attuati entrambi in uno stesso ordinamento giuridico determinato; così, sembra possa dirsi che il diritto pubblico è prevalentemente orientato verso il principio della tipicità della causa, in quanto il più spesso è la legge stessa che prestabilisce gli atti e i negozi tipici attraverso i quali si presume più certo e facile il soddisfacimento di quel pubblico interesse che è il presupposto generale e necessario di tutta l'attività pubblica dello

namento stesso prendere in considerazione tutti gli innumerevoli scopi, prossimi e remoti, e non sempre riconoscibili nel mondo esterno, dell'umana attività, l'accento vien fatto cadere su quello tra essi che è il più immediatamente vicino all'atto considerato e che, riflesso nello specchio mentale dell'agente, costituisce perciò ad un tempo — secondo le brevi osservazioni sopra accennate — l'ultimo dei motivi dell'atto medesimo: è questo appunto, il primo degli scopi o, secondo i punti di vista, l'ultimo dei motivi e, in ogni modo, il motivo o lo scopo più vicino alla volizione e perciò compenetrantesi quasi con essa, la *causa* degli atti giuridici (14).

Concetto strettamente giuridico, dunque, ed anzi propriamente dogmatico-giuridico, non psicologico, qual'è invece, come si è visto innanzi, quello di *motivo*.

Si conciliano, così, le due teorie tradizionali intorno al concetto di *causa*: la teoria obiettiva cioè, che la causa ravvisa nello scopo oggettivo, inteso come la funzione economico-sociale del negozio, e la teoria subiettiva che, a sua volta, fa consistere la causa nell'ultimo dei motivi, ossia nel motivo immediatamente determinante della volontà, e si respinge insieme definitivamente, tra le altre su cui non è qui consentito indugiare, l'opinione, del resto superata ormai dalla prevalente dottrina, che la causa vorrebbe arbitrariamente circoscrivere nel più ristretto campo dei trasferimenti patrimoniali, escludendone così l'applicazione ai negozi giuridici privati non patrimoniali ed, in genere, al diritto pubblico (15) (16).

Stato e dei soggetti ausiliari di esso. Ciò risulta maggiormente evidente nel diritto amministrativo, e, più ancora, nel diritto costituzionale e nel processuale (si pensi ad es. ai provvedimenti del giudice, rigorosamente predeterminati dalla legge).

(14) Che dal punto di vista psicologico la causa non differisca sostanzialmente dai motivi (e si potrebbe quindi dire, con maggior precisione, *dagli altri motivi*) è stato già acutamente intuito dallo SCIALOJA, *Negozi giuridici 1892-1893*, III ristampa con prefazione di S. RICCOBONO, Roma 1933, p. 91.

(15) La concezione strettamente privatistica, ed anzi patrimonialistica, della causa, cui si allude qui sopra nel testo, è stata ripresa di recente non senza un certo vigore dall'ALESSI, *Intorno ai concetti di causa giuridica, illegittimità, eccesso di potere*, Milano 1934, e in minori scritti successivi (v., da ultimo, *Ancora in tema di « causa del negozio » e di « legittimità sostanziale » dell'atto amministrativo*, in *Il Foro della Lombardia*, 1936, Fasc. 4-5).

(16) Non è possibile qui ricordare tutta la vastissima letteratura formatasi intorno all'argomento **della causa nella dottrina romanistica**, nella civilistica e, più recentemente, nella scienza del diritto pubblico in generale e del diritto amministrativo in particolare. Limitandoci soltanto ad alcuni scritti che si sono tenuti maggiormente presenti o perchè più recenti, o perchè più interessanti o comunque caratteristici, ricordiamo il VENZI, nelle *Note alle Istituzioni del PACIFICI*.

Ciò premesso, per *causa* della legge sembra doversi intendere la *costituzione dell'ordinamento giuridico*; motivi della legge sono, invece, tutti gli altri scopi, prossimi e remoti, che hanno indotto il legislatore all'emanazione della legge stessa. Nel concetto di motivi dell'atto legislativo rientrano perciò, a nostro avviso, tanto la così detta *ratio legis* quanto l'*occasio legis*; (17) ne restano, invece, logicamente distinti, sebbene praticamente sia facile ed innocuo confonderli, quelli che bene sono stati chiamati i *presupposti di fatto* (18) della volontà, le circostanze obiettive, cioè, che determinano immediatamente i motivi e mediatamente, quindi, la volizione stessa.

Non è forse del tutto inutile osservare anche al riguardo che i motivi della legge, così intesi, si identificano in sostanza con i mo-

MAZZONI, vol. II, P. I, Torino, 1928, nota *b*) a pag. 485 segg.; CAPITANT, *De la cause des obligations*, Paris, 1924; lo SCIALOJA, *Negozi giuridici*, cit. pag. 89 e segg.; il WINDSCHEID, *Diritto delle Pandette*, trad. it. di FADDA e BENSÀ, vol. II, § 318; il DE RUGGIERO, *Istituzioni di diritto civile*, I, 1929, pag. 276 e segg.; BONFANTE, *Il contratto e la causa del contratto in Riv. di dir. comm.*, VI, 1908, pag. 115-125 e poi in *Scritti giuridici vari*, III, Torino 1921, pag. 125 segg.; CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914, p. 1290 segg.; DE VALLES, *La validità ecc.* cit. pag. 150 segg.; FORTI, *I motivi e la causa negli atti amministrativi*, in *Foro It.*, 1932, III, 289 e segg.; ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1930, pag. 210 e segg.; JACCARINO, *Studi sulla motivazione cit.*, pag. 38-40; ALESSI, *Intorno ai concetti di causa giuridica, illegittimità, eccesso di potere*, cit. *passim*; MORTATI, *La volontà e la causa*, ecc. cit., *passim*; JOSSERAND, *Cours de droit civil positif français*, vol. II, Paris, 1933, pag. 64 e segg.; CARNELUTTI, *Teoria generale del reato*, Padova, 1933, pag. 151 segg.

(17) Per la distinzione fra *ratio legis* ed *occasio legis* si vedano tra gli altri, nell'abbondante letteratura al riguardo, WINDSCHEID, *Diritto delle Pandette*, cit., trad. it. del FADDA e BENSÀ, vol. I, § 21 (testo e nota 5); DEGNI, *L'interpretazione della legge*, Napoli 1909, pag. 245 e segg.; COVIELLO, *De' moderni metodi d'interpretazione della legge*, S. Maria C. V., 1908, pag. 8 e segg., pag. 32 e segg.; FILOMUSI-GUELFI, *Enciclopedia giuridica*, Napoli, 1917, § 38; DE RUGGIERO, *Istituzioni di diritto civile*, cit., I, pag. 129; LONGO, *Istituzioni di diritto privato*, Padova 1930, pag. 26; MORTATI, *op. cit.*, pag. 181 e segg. Il concetto generale nel quale concordano sostanzialmente tutti gli autori citati, e che risulta del resto felicemente dalle stesse espressioni latine tradizionalmente adoperate, può riassumersi col dire che mentre la *ratio legis* comprende i motivi finali che presiedettero all'emanazione della legge — e cioè gli scopi intrinseci cui la legge è preordinata — per *occasio legis* s'intendono invece quegli altri motivi storici, contingenti ed occasionali, che eventualmente determinarono o concorsero a determinare l'emanazione o la formulazione della legge stessa in quel dato momento e con quelle date disposizioni. E può aggiungersi pacificamente che quello che l'interprete deve tendere ad accertare è soprattutto la *ratio*, e mai soltanto la *occasio legis*, sebbene quest'ultima possa, il più delle volte, costituire utile argomento per il buon intendimento della prima.

(18) JACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit. p. 42 e segg.

tivi della norma o delle norme poste con la legge medesima. Ed invero, se astrattamente sarebbe possibile ed esatto distinguere nella legge una duplice volontà, la volontà della legge, cioè, e la volontà del comportamento comandato (volontà della norma) (19), è chiaro peraltro che, essendo la prima necessariamente strumentale rispetto alla seconda, i motivi di quest'ultima si identificano con i motivi della legge come atto. Ciò non toglie, tuttavia, che spesso sia praticamente più facile accertare i motivi dell'intera legge, considerata nel suo complesso, che non i motivi specifici delle singole norme da essa poste e, più ancora, delle singole disposizioni in cui la stessa eventualmente si suddivide (20).

4. — Non costituiscono, perciò, motivazione:

a) il richiamo delle disposizioni di legge e delle condizioni generali di fatto e di diritto sulle quali è fondata la potestà degli organi *lato sensu* amministrativi di emanare un determinato atto legislativo (21).

Così, nei decreti-legge, il richiamo dell'art. 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, nonchè l'enunciazione delle condizioni dell'urgente ed assoluta necessità di provvedere, che legittimano l'emissione del decreto-legge (22).

Così pure, nelle leggi delegate, il richiamo dello stesso art. 3 n. 1 della legge n. 100, accompagnato dall'indicazione delle disposizioni

(19) Per tale distinzione v. anche, ma sotto un diverso profilo e con argomentazioni che non ci paiono in tutto accettabili, il forte studio del BONUCCI, *Saggio di una costruzione giuridica della volontà dello Stato*, in *Rivista Italiana per le scienze giuridiche*, 1913, p. 224 e seg.

(20) Conf. per quest'ultima osservazione, JEMOLO, *L'errore legislativo e la legge ignorata*, in *Riv. di diritto pubblico*, 1925, I, p. 313.

(21) Contra: ALHADEFF, *L'ordinamento giuridico di Rodi*, Milano, 1927, il quale, occupandosi dei decreti legislativi che il Governatore dell'Egeo ha facoltà di emanare in forza della delega legislativa contenuta nel D. L. 3 agosto 1924, n. 1355, afferma inesattamente che il richiamo a tale legge di delega, quale trovasi nelle premesse dei decreti del Governatore, costituisce motivazione (v. pag. 101 e segg.).

(22) Ma costituisce, invece, vera motivazione la specificazione ulteriore delle condizioni concrete dell'urgenza e della necessità, consistente nella enunciazione esplicita degli scopi principali cui il decreto-legge è preordinato, compiuta di solito dal legislatore immediatamente dopo il riferimento generico all'urgente ed assoluta necessità di provvedere, press'a poco, secondo lo schema seguente: Visto l'art. 3 n. 2 della legge 31 gennaio 1926, n. 100; Ritenuta l'urgente ed assoluta necessità di provvedere, (nario di diritto pubblico diretto da L. ROSSI e S. ROMANO).

della legge di delega, onde deriva nel caso concreto la potestà legislativa dell'esecutivo.

Così infine, per i regolamenti, il richiamo dell'art. 1 della citata legge del 1926 ovvero delle altre particolari disposizioni, dalle quali risulti nella specie la potestà normativa della pubblica amministrazione.

Nessuna difficoltà osta a comprendere tali indicazioni tutte sotto la denominazione complessiva, usata dallo JACCARINO (23), di *indicazione di causa*; mentre, infatti, le leggi formali e sostanziali recano, per così dire, nella loro forma caratteristica la designazione della propria causa (la costituzione dell'ordinamento giuridico), per le leggi non formali la causa si suole esprimere, appunto, mercè il richiamo delle disposizioni di legge e delle condizioni generali di fatto, che giustificano nel caso concreto l'attività legislativa da parte di organi governativi;

b) il mero richiamo di precedenti di fatto, il più spesso, legislativi, che s'incontra molto frequentemente nella prassi costituzionale ed amministrativa italiana (24). Va notato, peraltro, che, non di rado, tale richiamo costituisce in realtà una forma di motivazione implicita (V. oltre par. 5): quando ciò accada si desume praticamente mettendo in relazione la premessa con le disposizioni normative della legge, per essere queste ultime in stretto nesso logico e consequenziale con le circostanze e le disposizioni legislative richiamate nella premessa medesima.

Non sembra, però, che possa distinguersi il mero richiamo di precedenti dalla giustificazione, intesa come esposizione dei presup-

(23) *Op. cit.*, pagg. 43 e 133.

(24) E' dubbia la efficacia giuridica di tale richiamo dei precedenti legislativi, che lo JACCARINO a pag. 133 dello studio più volte citato chiama espressivamente « una indicazione della sfera giuridica nella cui orbita agisce il nuovo fatto ». Sembra debba ritenersi al riguardo che il richiamo di cui si discorre sia, di regola e, beninteso, sempre che non possa valere come motivazione implicita, giuridicamente irrilevante: la circostanza, ad esempio, che una determinata disposizione preesistente all'atto legislativo di che trattasi sia menzionata oppure no nell'intestazione dell'atto medesimo non vale, di per sè sola, a stabilirne la abrogazione o viceversa la non abrogazione, che dovranno come sempre dedursi soltanto dall'accertamento della sussistenza o meno di uno dei criteri enunciati dall'art. 5 delle disposizioni preliminari del codice civile (esplicita clausola abrogativa; incompatibilità delle due norme; argomento disciplinato per intero dalla legge nuova). Conf. anche JACCARINO, *op. loco cit.* Su tutto l'argomento dell'abrogazione delle leggi nel nostro diritto pubblico si veda altresì il lucidissimo riassunto del DONATI D., *Abrogazione della legge*, Modena 1914 (estratto dal *Dizionario di diritto pubblico* diretto da L. ROSSI e S. ROMANO).

posti oggettivi dell'atto legislativo (25): ed invero, il richiamo di circostanze oggettive preesistenti all'emanazione dell'atto, quando non consista appunto in una pura e semplice indicazione, quasi riassuntiva, dei precedenti (come spesso avviene, soprattutto per il richiamo di articoli di legge), non può significare altro, in ogni caso, se non che la considerazione delle circostanze medesime è stata assunta dal legislatore come contenuto di un momento del processo logico che ha condotto da ultimo alla determinazione volitiva, vale a dire che esse hanno costituito l'occasione o una delle ragioni dell'atto legislativo. In entrambe queste ultime ipotesi, quindi, esse, pur distinguendosi in sé dai motivi per il loro carattere obiettivo, divengono elemento determinante dei motivi medesimi, di guisa che la enunciazione loro che sia fatta dallo stesso legislatore dovrà apprendersi, quando concorrano tutte le condizioni che si accenneranno nei paragrafi seguenti, come motivazione (implicita) della legge.

5. — Esauriti così questi pochi cenni generali, indispensabili per definire e circoscrivere con sufficiente esattezza l'oggetto, i limiti ed i principali presupposti concettuali del presente studio, la prima osservazione fondamentale che ci occorre fare concerne l'assenza, nell'ordinamento giuridico italiano, di una norma di diritto scritto o consuetudinario, prescrivente che le leggi sieno motivate (26): chè anzi, può aggiungersi, praticamente gli atti legislativi mancano, il più delle volte, di motivazione (nel significato premesso); salvo quanto si verifica per i decreti-legge e, in genere, per gran parte degli atti legislativi del governo.

Più particolarmente, potrebbe dirsi (in linea, però, soltanto largamente approssimativa) che le leggi formali e sostanziali più recenti mancano, di regola, di motivazione, almeno esplicita, mentre questa si incontra frequentemente nelle leggi solo materiali e soprattutto, come si è premesso, nei decreti-legge: sebbene più spesso si tratti di una motivazione estremamente sintetica e generica, quando essa non si limiti addirittura ad accennare alla « opportunità di provvedere », risolvendosi così in una mera tautologia priva di alcuna pratica utilità.

(25) Come parrebbe invece fare lo JACCARINO, nell'opera più volte citata (v. specialmente pag. 47-48 e tutto il § 3 del capo II).

(26) Conf. JACCARINO, *op. cit.*, pag. 129-130. E' perciò che questo autore nei suoi perspicui *Studi sulla motivazione* si limita, per quel che riguarda la motivazione degli atti legislativi, ad un breve capitolo, condotto in gran parte per accenni e richiami. Per la stessa ragione, l'argomento non è di solito trattato nella dottrina, altro che per qualche raro e sporadico accenno.

Non sembra, peraltro, che possa ravvisarsi in tale prassi una vera e propria *consuetudine*, in forza della quale la motivazione sia resa obbligatoria, anche soltanto per i decreti-legge che ne offrono il più largo esempio; non manca, infatti, qualche, sia pur raro, caso di decreto-legge privo di motivazione, recante cioè la pura e semplice indicazione di causa espressa con il richiamo dell'art. 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, e con la formula « ritenuta l'urgente ed assoluta necessità di provvedere », o « del provvedimento »; e lo stesso carattere assai spesso generico e non di rado quasi meramente formalistico della motivazione concorre, d'altro canto, a suffragare la opinione negativa qui accolta.

Tuttavia, appunto perchè non mancano casi di leggi motivate e richiamando le considerazioni brevemente premesse al par. 1, giova fermarsi a considerare più da vicino le diverse forme che una motivazione degli atti legislativi può assumere ed il valore giuridico della stessa agli effetti della interpretazione e dell'applicazione della legge.

6. — Anzitutto, la motivazione può essere *esplicita* e contenersi in un apposito preambolo ovvero nella parte terminale o, come più comunemente avviene, nelle premesse dell'atto legislativo.

In questa ultima ipotesi, di motivazione, cioè, contenuta nelle premesse dell'atto, sembra necessario stabilire per prima cosa se si tratti di legge formale ovvero di legge solo in senso sostanziale.

Nel primo caso, si dovrà distinguere accuratamente l'ulteriore ipotesi di motivazione compresa entro la formula di promulgazione (27), dall'ipotesi di motivazione contenuta in un preambolo o comunque *dopo la prima parte della formula di promulgazione* e immediatamente prima del testo delle disposizioni normative: in quest'ultimo caso si avrà sempre vera e propria motivazione, nel senso precisato sopra al par. 1, mentre nel primo caso (che è poi praticamente più frequente) l'esposizione dei motivi non costituirà, in linea di massima, vera motivazione, perchè non emanante necessariamente dal legislatore onde proviene la norma (28). Ciò, sia che si reputi che una siffatta enunciazione di motivi attenga, anche so-

(27) La formula di promulgazione delle leggi è esplicitamente stabilita dagli art. 1 e 2 del R. D. 24 settembre 1931, n. 1256; quella dei decreti reali dal successivo art. 3.

(28) L'identità di soggetto volente e di soggetto motivante che si è premesso essere l'indispensabile presupposto di ogni motivazione propriamente detta, si atteggia evidentemente in maniera tutta particolare nel campo del diritto costituzionale, e, più specialmente, nei riguardi dell'attività legislativa dello Stato. Se è

stanzialmente, alla promulgazione, nella quale formalmente è compresa, perchè, secondo la opinione più diffusa e che sembra preferibile, la promulgazione ha natura di atto esecutivo e come tale è compiuta dal Capo dello Stato quale organo, non del legislativo ma del potere di governo o, *lato sensu*, amministrativo (29); sia che si voglia ritenere, invece, che tale motivazione impropria si riferisca piuttosto alla sanzione regia (che nel nostro ordinamento è espressa contestualmente con la promulgazione), come parrebbe più esatto, in quanto la promulgazione, costituendo un atto dovuto (30), non ab-

vero infatti che lo Stato è persona essenzialmente unitaria ed unica ne è pure fondamentalmente l'attività, pur suscettibile di essere distinta in alcune diverse manifestazioni generali caratteristiche, non può disconoscersi d'altra parte che lo Stato non si presenta quasi mai, nei rapporti interni, nella sua unità, ma piuttosto attraverso l'una o l'altra di quelle determinate sue manifestazioni concrete (lo Stato legislatore, lo Stato amministratore, lo Stato giudice ecc.) alle quali corrispondono, di regola — come è noto — organi ed aggruppamenti di organi diversi, diverse forme estrinseche di attività, un diverso grado di efficacia della volontà statale ecc. Ora, una siffatta considerazione acquista la più grande importanza quando si tratta di conoscere quale sia vera e propria motivazione di un atto legislativo, esposizione autentica, cioè, dei motivi che indussero lo Stato legislatore ad emanare una determinata legge o una determinata norma di legge. Qui, infatti, quell'esigenza psicologica dalla cui constatazione abbiamo preso le mosse al par 1, si traduce, per la natura eminentemente impersonale del legislatore, che non si identifica certamente con le persone fisiche onde esso materialmente risulta in un dato momento, in esigenza tecnicamente giuridica, per la quale costituisce vera motivazione, oltre quella tipica e per eccellenza contenuta nel contesto dell'atto e proveniente perciò dagli stessi organi (ed anzi, dalle stesse persone fisiche titolari degli organi medesimi), onde proviene la norma motivata, quella soltanto che emana pur essa dal legislatore (e non importa poi se dagli organi del potere legislativo o semplicemente da quelli governativi).

(29) Per la tesi, accolta nel testo, della natura di atto esecutivo della promulgazione, confr. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale* cit. pag. 271, 272; RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, cit., pag. 313; ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà* in *Bibl. di scienze politiche e amm.* del BRUNIALTI, Sezione I, Vol. V, pag. 965; JÈZE, *La promulgation des lois*, in *Revue de droit public*, 1918, p. 378 e segg. e specialmente a pag. 392. Per la tesi opposta, considerando, cioè, la promulgazione come atto legislativo, ricorderemo di passaggio il LABAND, *op. cit.*, traduz. francese, II, § 55, il JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, cit. p. 320 e segg.; DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, cit. t. IV, 624; CRISCUOLI, *La promulgazione nel diritto pubblico moderno*, Napoli 1911, Cap. IV e specialmente p. 7 e segg.; lo ZANOBINI, *La pubblicazione delle leggi nel diritto italiano*, Torino 1917, pag. 40 e segg., e, sembra, anche DE VALLES, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, Vol. I, Padova 1931, pag. 161 segg., il quale fa consistere, in sostanza, l'efficacia formale della legge nella promulgazione, che concreterebbe in sè sola il comando legislativo.

(30) Che la promulgazione sia obbligatoria per il sovrano, dopo che la legge sia stata da lui sanzionata, è opinione ormai dominante (v. per tutti ROMANO, *Corso* cit. pag. 270).

bisogna logicamente di alcuna motivazione, la quale appare invece molto più coerentemente (ed anche grammaticalmente) collegata con l'attività propriamente legislativa: perchè, così ragionando, la detta motivazione atterrebbe comunque ad un solo momento della funzione legislativa (la sanzione), ma non anche alla fase anteriore dell'approvazione delle due Camere, ed i motivi in tal modo enunciati potrebbero, in teorica ipotesi, essere esclusivamente propri della Corona e non coincidere, in tutto o in parte, con quelli tenuti presenti dalle Camere (31).

Quando, però, risulti in fatto che la formula di promulgazione (ivi compresa la eventuale motivazione) sia stata oggetto di discussione e votazione da parte delle assemblee parlamentari, da sola o in una con il primo articolo della legge, e la stessa sia conservata immutata nella promulgazione e nella pubblicazione della legge, allora (e allora soltanto) potrà dirsi che la volontà legislativa siasi rivolta anche a quella parte dell'atto e che lo abbia *voluto* con quelle determinate dichiarazioni, le quali, in conseguenza, vengono a formare parte integrante dell'atto legislativo (32).

La distinzione ora schematizzata sembra superflua, invece, trattandosi di leggi emanate dal governo, stante la identificazione che in tale ipotesi si verifica fra l'organo legislativo e l'organo di Governo che procede alla promulgazione, di guisa che la motivazione contenuta nelle premesse di un decreto reale può tranquillamente riferirsi alla volontà legislativa, piuttosto che alla promulgazione, e costituisce perciò, giusta le considerazioni che precedono, parte integrante dell'atto legislativo (32).

(31) Superfluo avvertire che l'opinione espressa nel testo presuppone logicamente la reiezione della dottrina, un tempo propugnata dal LABAND, *op. cit.* traduz. francese, t. II, § 56, e da tutta un'autorevole schiera di pubblicisti germanici, che faceva consistere l'essenza della legge nella sola sanzione del capo dello Stato. Contro sta, come è noto, la dottrina oggi assolutamente prevalente. Diverse considerazioni dovrebbero farsi, invece, da chi seguisse la opinione del DE VALLES, sopra accennata alla nota 29 a pag. 13, perchè una volta fatta consistere l'efficacia obbligatoria della legge nell'atto di promulgazione, la enunciazione dei motivi in esso contenuta varrebbe per certo come vera motivazione legislativa in senso tecnico.

(32) E' evidente come il ritenere che la motivazione vera e propria venga a far parte dell'atto legislativo non significhi affatto attribuirle il valore di norma giuridica (per la confutazione di una tale opinione, si veda oltre nel testo a pag. 16); si pensi piuttosto, fatte le debite differenze, alla motivazione degli atti amministrativi, delle sentenze ed altre pronunzie giurisdizionali ed anche alle dichiarazioni di scienza contenute non di rado nei negozi giuridici privati sotto forma di motivi - presupposti ed ai preamboli ed altre proposizioni logiche esplicative che si rinvengono generalmente nel testo dei trattati internazio-

La motivazione esplicita, poi, può contenersi anche, sebbene ciò si verifichi assai più raramente, in un singolo articolo della legge; ed allora si porrà la questione accessoria, da decidersi caso per caso, se debba valere per quella sola disposizione della legge cui materialmente inerisce o possa estendersi invece all'intera legge o ad una parte, più o meno ampia, di essa (33).

7. — In tutti i diversi casi sopra sommariamente enumerati, il problema essenziale rimane perfettamente identico e consiste nello stabilire anzitutto se la motivazione, così formulata, sia norma giuridica — imperativo (34), cioè, e fornita del medesimo grado di obbligatorietà proprio delle altre disposizioni della legge — ovvero semplice dichiarazione di un giudizio logico. Al riguardo, non sembra esatto quanto asserisce lo JACCARINO, nel suo già ricordato studio sulla motivazione (35), che cioè una simile motivazione possa considerarsi come « norma interpretativa, con carattere di autenticità della stessa portata del comando cui si riferisce ». Ed invero, tale affermazione deriva, a ben guardare, dalla confusione tra motivazione ed interpretazione autentica, laddove si tratta, invece, di due concetti distinti e diversi, la motivazione costituendo, non già interpretazione (e, tanto meno, interpretazione autentica), sibbene *mezzo di interpretazione*: mezzo preconstituito, proveniente dal legislatore ed, in questo senso, autentico, ma sempre mezzo offerto alla interpretazione giudiziale o dottrinale ed a quella, più in generale, posta in essere dai destinatari della legge nell'atto di apprenderla e di conformare ad essa i propri comportamenti. Mentre la legge interpretativa, infatti, significa, sostanzialmente, comando ai sottoposti di dare alla legge interpretata un senso piuttosto che un altro, ed è perciò vera norma giuridica (36), la motivazione contestuale esplicita, in-

nali. E' chiaro insomma che la legge, come qualunque manifestazione di volontà, può bene contenere, oltre alla norma od alle norme che è diretta a porre, anche delle dichiarazioni logiche (di scienza o di sentimento ecc.) tra le quali va ascritta appunto, come si dirà meglio in seguito, la eventuale motivazione.

(33) Cfr. JACCARINO, *op. cit.*, p. 132-133.

(34) Per il modo che ci sembra più corretto di concepire la imperatività, tradizionalmente attribuita alla norma giuridica, ed in genere per un tentativo di esposizione dei principali problemi filosofico-giuridici relativi alla definizione della norma giuridica, cfr., anche per richiami bibliografici, V. CRISAFULLI, *Sulla teoria della norma giuridica*, con prefazione di S. PANUNZIO, Roma 1935.

(35) Pag. 132.

(36) Per le leggi interpretative si veda, oltre le nozioni generali contenute di regola nei manuali e trattati di diritto pubblico e di diritto privato, l'ampio ed acuto studio del CAMMEO, *L'interpretazione autentica*, in *Giur. it.*, 1907, IV,

vece, non costituisce un atto di volontà — e quindi *norma* — sibbene un mero atto intellettuale, una manifestazione, cioè, di cognizione o di scienza (37): per ciò stesso, tuttavia, come si cercherà di chiarire meglio in seguito, giuridicamente rilevante agli effetti della applicazione e della interpretazione della legge, in quanto estrinseca, con carattere di autenticità, quel momento sempre importantissimo del processo della volontà legislativa che si concreta, giusta le considerazioni accennate più sopra ai paragrafi 1 e 3, nei motivi della volontà medesima.

Le stesse conclusioni, evidentemente, valgono anche, ed anzi, *a fortiori*, per quella particolare forma di motivazione contestuale che bene è stata chiamata (38) implicita, perchè risultante da diversi elementi dell'atto legislativo, e soprattutto come più comunemente accade, dal richiamo ai precedenti di fatto e di diritto che leggesi nel preambolo o nella formula di promulgazione dell'atto medesimo, e che pertanto abbisogna essa stessa, per essere accertata, di un processo logico, nè più nè meno, di interpretazione (39).

pag. 305 e segg., il quale, tra l'altro, osserva molto giustamente che la legge interpretativa contiene un elemento logico (un'opinione) e un comando, ma che la forza del comando non è mai condizionata all'esattezza dell'opinione, perchè, a prescindere da ogni altra considerazione, che qui non interesserebbe, scopo essenziale della interpretazione è non di dare un'interpretazione esatta, ma una interpretazione *obbligatoria* (confr. EISELE, *Unverbindlicher Gesetzhalt*, in *Arch. für Civil Praxis*, vol. LXIX-1886, p. 303-309, citato dallo stesso CAMMEO, *ibid.*).

(37) Diversamente dovrebbe dirsi da chi seguisse l'opinione del ROMANO, il quale, com'è noto, nega che la legge — che egli intende come equivalente di norma giuridica statale — sia sempre atto di volontà e ne contesta il carattere necessariamente imperativo (v. da ultimo nel *Corso di diritto costituzionale*, cit. pag. 256-257): a questa stregua, infatti, la motivazione contestuale esplicita dovrebbe considerarsi vera norma di legge ed ascrivere a quella categoria di leggi che l'illustre pubblicista chiama *direttive* od *esplicative*. Contro sta, però, la opinione dominante della imperatività del diritto, alla quale, come si è già avvertito, aderiamo sostanzialmente pure attraverso alcune importanti riserve dal punto di vista propriamente filosofico, su cui non è qui possibile intrattenersi (cfr. *Sulla teoria della norma giuridica* cit., *passim* e specialmente p. 12-15, 23-29 e cap. VI). Per noi, dunque, resta fermo che la motivazione contestuale esplicita non è norma di legge, e meno che mai norma interpretativa, pur avendo un particolare valore giuridico, che le deriva dall'essere compresa nell'atto legislativo e dall'emanare pertanto, al pari delle vere norme della legge, dal legislatore. Su ciò, v. più ampiamente *infra*, par. 10, ed anche, sopra, la nota 32 a pag. 14.

(38) Dallo JACCARINO, *op. cit.*, cap. II, § 2.

(39) L'osservazione è dello JACCARINO, *Studi sulla motivazione* cit. p. 134.

8. — Sembra opportuno accennare anche, a questo punto, al problema se il titolo della legge costituisca motivazione esplicita o, almeno, se esso possa rientrare nel concetto di motivazione contestuale implicita ed apprendersi, perciò, dall'interprete come dichiarazione autentica del momento dei motivi dell'atto legislativo (40).

La risposta negativa non pare dubbia, almeno per il nostro ordinamento giuridico vigente. Anzitutto, è facile scorgere, pur prescindendo per il momento da ogni altra più generale considerazione, che il titolo delle leggi, se mai, non potrebbe costituire, il più delle volte, che una motivazione implicita, e non già esplicita, in quanto esso, di regola, consiste semplicemente in una generica indicazione dello scopo principale della legge o, più largamente ancora, dell'argomento di essa, e non in un'esposizione, anche solo sintetica, dei diversi motivi — e cioè, dal punto di vista obiettivo, dei diversi scopi — principali e secondari, cui quella determinata disposizione legislativa deve rispondere. Esso si riferisce inoltre all'intera legge complessivamente considerata, e qualora anche ne designasse esattamente gli scopi essenziali, non varrebbe necessariamente per ciò solo a rivelare anche gli scopi particolari delle singole disposizioni della legge medesima. Senza dire, poi, che il T. U. sulla pubblicazione delle leggi e dei decreti reali approvato con il R. D. 24 settembre 1931, n. 1256, ed il relativo regolamento R. D. 2 settembre 1932, n. 1293, si occupano dell'intitolazione delle leggi ai soli fini della loro inserzione, integrale o per estratto, nella raccolta ufficiale delle leggi e decreti e dell'annuncio di tale inserzione pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, solo preoccupandosi evidentemente del modo di sicuramente contrassegnare e identificare le leggi e di facilitarne la ricerca e la consultazione e, quindi, sostanzialmente, la effettiva conoscenza da parte dei destinatari; al quale scopo basta, come è chiaro, una indicazione, anche solo approssimativa, dell'argomento.

Ma che il titolo non possa valere, almeno astrattamente e in linea di massima, neppure come motivazione implicita risulta, infine, dalla considerazione fondamentale e decisiva che esso non pro-

(40) La dottrina si è occupata, sebbene non frequentemente, del valore giuridico del titolo delle leggi, ma il più spesso sotto un profilo alquanto diverso da quello cui ci si riferisce nel testo. Si vedano al riguardo: MERLIN, voce *Lois*, nel *Repertorio* del DALLOZ; DONATI D., *Il procedimento di approvazione delle leggi nelle camere italiane*, Macerata 1914, p. 39-40; MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, p. 247 e segg.; PIERRE, *Traité de droit public électoral et parlementaire*, Paris 1895, n. 88 e soprattutto pag. 86; ZANOBINI, *La*

viene sempre necessariamente dagli stessi organi onde promana l'atto legislativo o, più esattamente, dal legislatore (41). La formulazione e l'apposizione del titolo (o argomento, come lo chiama l'art. 10 del citato R. D. 24 settembre 1931, n. 1256) non attiene, infatti, al momento della formulazione e dell'approvazione della legge da parte degli organi legislativi (intesi in senso largo e sostanziale come il complesso degli organi che collaborano alla produzione normativa, sieno poi questi gli organi del cosiddetto potere legislativo, per le leggi formali, sieno invece la Corona ed il Ministro proponente, per i decreti reali, con il concorso eventuale del Consiglio dei ministri e, secondo i casi, anche del Gran Consiglio del Fascismo), ma attiene, piuttosto, alla fase della *pubblicazione*, la quale, come bene osserva lo ZANOBINI (42), ed è concordemente ammesso, non parte dal potere stesso da cui deriva la legge.

Nessuna norma di legge o di regolamento (nemmeno dei regolamenti interni delle Camere) prescrive, infatti, che l'intitolazione delle leggi venga discussa e approvata come le altre parti del disegno di legge (43) e, parimenti, nessuna disposizione impone che l'intitolazione dei decreti reali segua necessariamente le medesime fasi della procedura di redazione ed approvazione del testo dei decreti stessi: sicchè può benissimo avvenire che un atto legislativo sia approvato e promulgato senza titolo, questo venendo apposto solo successivamente, al momento ed agli effetti della pubblicazione, a cura del Ministero competente e del Ministro Guardasigilli (al quale ultimo è demandata, com'è noto, la vigilanza sulla raccolta ufficiale delle leggi e decreti) ovvero che una legge sia promulgata o pubblicata con un titolo diverso da quello con il quale venne approvata dalle Camere (44).

pubblicazione delle leggi nel diritto italiano, cit., pag. 52 e 269; CALDARA, *Interpretazione delle leggi*, Milano 1903, p. 123 e segg.; TESORO, *Il titolo delle leggi in Riv. di dir. pubbl.*, 1932, I, p. 268; CERCIELLO, *Il titolo delle leggi e il Parlamento*, ibid. p. 410 segg.; JACCARINO, *op. cit.* p. 135-136.

(41) Si tengano presenti al riguardo le considerazioni accennate qui sopra alla nota 28 a pag. 12-13.

(42) *La pubblicazione delle leggi nel diritto italiano*, cit. p. 269.

(43) Cfr. MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi ecc. cit.*, p. 247 e segg.; ASTRALDI, *Le norme regolamentari del Parlamento italiano*, Roma 1932, p. 166 e segg.; CERCIELLO, *op. e loco cit.*, il quale osserva giustamente che l'intitolazione dei disegni di legge costituisce soltanto un mezzo comodo di indicazione del provvedimento. *Contra*: TESORO, *op. loco cit.* Per riferimenti ad altri ordinamenti, in cui invece il titolo della legge è oggetto di apposita votazione nelle Camere, v. il citato volume dell'ASTRALDI, pag. 177 segg.

(44) Per alcuni casi di leggi pubblicate dal Governo con un titolo diverso

Ciò non esclude, naturalmente, che in pratica il titolo delle leggi possa avere assai spesso rilevante influenza ai fini della interpretazione: ma dovrà dirsi in tali casi che il titolo costituisce motivazione implicita *in senso improprio*, non nel senso tecnico che si è cercato di definire al par. 1 e al quale si riferiscono le presenti osservazioni; e solo quando risulti essere stato specificatamente discusso, approvato e promulgato insieme al testo della legge, potrà considerarsi eventualmente, nei singoli casi concreti, quale espressione diretta ed autentica dell'intenzione del legislatore ed apprendersi quindi come vera e propria motivazione contestuale implicita (45).

9. — Gli argomenti addotti da ultimo per contestare che al titolo delle leggi debba attribuirsi in linea di massima ed in quanto tale valore giuridico di motivazione (esplicita o implicita che sia) si possono estendere egualmente ed anzi, a maggior ragione, per quanto riguarda i lavori preparatori ed, in particolare, le relazioni ministeriali ai disegni di legge ed ai decreti reali, alle quali tuttavia non manca chi attribuisce, a nostro avviso erroneamente, il carattere di vera motivazione, che costituirebbe, dunque, applicando e seguendo la esauriente classificazione dello JACCARINO (46), una forma di *motivazione aliunde precedente*.

Le relazioni ministeriali, invero, non provengono, com'è evidente, dallo stesso soggetto onde promanano le leggi alle quali si riferiscono; sono opera del Ministro proponente ed esprimono perciò le idee e le opinioni personali di esso, le quali, astrattamente, possono anche non coincidere con quelle delle Camere e con i veri motivi che inducono le Camere stesse o la Corona ad approvare e promulgare l'atto legislativo; di guisa che le relazioni stesse rimangono semplice

da quello che ebbero in tutti gli atti parlamentari, v. CERCIELLO, *op. cit.* p. 416, e segg., nota 5, e lo stesso TESORO, *op. cit.*, p. 171. Per alcuni casi, poi, in cui fu esplicitamente detto nelle Camere che i titoli non sono soggetti a votazione v. CERCIELLO, *op. cit.* p. 421, testo e nota 8.

(45) La dottrina è generalmente concorde nell'escludere che il titolo delle leggi costituisca parte integrante dell'atto legislativo e possa valere pertanto come interpretazione autentica o, meglio, come elemento di per sè decisivo di interpretazione: cfr. tutti gli scritti citati nella nota 40, tranne quello del TESORO, il quale sostiene invece, con argomentazioni scarsamente plausibili, la tesi opposta, affermando cioè con «un'autorevole dottrina», alla quale egli si riferisce senza peraltro comunque indicarla, che «ogni legge esiste con un determinato *nomen juris*, che ne è la sintesi e il riassunto, che fa parte integrante di essa e che le può essere dato solo dal potere legislativo» (*loc. cit.*).

(46) *Op. cit. passim* e specialmente cap. II, § 2.

espressione di uno stadio della procedura legislativa. Fa assolutamente difetto, perciò, nel caso in esame, quella caratteristica che abbiamo riconosciuto innanzi essenziale al concetto tecnico della motivazione, di provenire, cioè, dallo stesso soggetto dal quale proviene l'atto di volontà cui essa si riferisce (47).

Ciò non toglie, com'è facilmente comprensibile, che, in linea di fatto, anche le relazioni, al pari e più degli altri lavori preparatori, purchè opportunamente usate, sieno un buon mezzo di interpretazione della legge, allo scopo soprattutto di ricostruire la *c. d. intenzione del legislatore* (48), ma senza avere un valore giuridico preciso e comunque vincolante, a differenza in ciò, come già si è sopra accennato e meglio si dirà in seguito, dalla motivazione vera e propria (49).

Ma una vera motivazione *aliunde* (secondo i casi, esplicita od implicita) potrebbe invece contenersi in un altro atto legislativo, anteriore, contemporaneo o successivo a quello da motivare; a parte,

(47) Quel che si è detto più particolarmente nel testo per le relazioni del Ministro proponente può ripetersi, naturalmente, *a fortiori* per gli altri lavori preparatori (discussioni e relazioni parlamentari; discorsi ecc.). La sostanziale differenza tra lavori preparatori e motivazione legislativa può dunque riassumersi con esattezza nella considerazione che, mentre i primi esprimono, tutt'al più, i motivi e l'intenzione dei compilatori della legge, la vera motivazione esprime invece i motivi del legislatore (impersonalmente considerato).

(48) La quale non va confusa con le intenzioni soggettive dei proponenti e compilatori della legge, il legislatore (storicamente determinato e qualificato) costituendo una entità impersonale che non si risolve certamente nelle persone fisiche cooperanti alla formazione della legge.

(49) La dottrina e la giurisprudenza più recenti escludono a ragione che i lavori preparatori rivestano valore di interpretazione autentica, come da una più antica opinione erroneamente si riteneva (così, tra noi, anche il SAREDO, *Trattato delle leggi* cit., p. 596-601) considerandoli invece correttamente quali mezzi ausiliari dell'interpretazione, il cui valore, come bene avverte il DEGNI, *L'interpretazione delle leggi* cit., pag. 253, viene poi particolarmente accentuato da quegli autori che considerano la legge come l'espressione della volontà del suo autore. V. PACIFICI-MAZZONI, *Istituzioni* cit. I, n. 19; e la nota *a* del VENZI, *ivi*; FADDA e BENZA, in nota *r* alla traduz. it. delle *Pandette* del WINDSCHEID, cit., volume IV; FILOMUSI-GUELFU, *Enciclopedia giuridica*, cit. § 38, nota 3; CALDARA, *Interpretazione* ecc. cit. pag. 38, ed altre citazioni in DEGNI, *op. loc. cit.* E' singolare, peraltro, che uno scrittore come il DEGNI, che si dichiara fautore del metodo storico-evolutivo di interpretazione, dopo aver concordato con la dottrina oggi prevalente nell'escludere valore di interpretazione autentica ai lavori preparatori, a pag. 256-259 giunga poi a sostenere addirittura che — in certi casi — i lavori preparatori « formano il necessario completamento delle disposizioni legislative e il loro contenuto, sebbene non materialmente riprodotto fra le norme giuridiche, deve considerarsi tale, ed avere perciò, la stessa autorità obbligatoria della legge ».

beninteso, la difficoltà pratica, che in questa sede non interessa, di accertare nei singoli casi se e quando una legge o una parte di essa debba valere come motivazione di una o più altre leggi.

Un esempio caratteristico di una simile motivazione *abunde* sembra potersi ravvisare, piuttosto che nelle leggi interpretative (50), nei preamboli e nelle dichiarazioni di principio delle carte costituzionali, esprimenti quella che esattamente è stata chiamata la *formula politica* di un determinato sistema di organizzazione statale (51). In questi casi, il preambolo o le dichiarazioni di principio sotto qualsiasi forma contenute nelle carte costituzionali, oltre a valere come motivazione rispetto alle altre disposizioni delle carte medesime, possono anche, molte volte, fungere da motivazione, evidentemente esplicita, di altre leggi promulgate contemporaneamente, successivamente e perfino anteriormente ad esse. Così pure, può darsi che alcune vere e proprie norme delle carte costituzionali rivelino, in quanto dirette soprattutto a formulare i principii generali di un dato sistema di diritto, una motivazione implicita di altre leggi distinte dalle carte stesse. Quando ciò si verifichi, naturalmente, è questione da decidersi caso per caso, avendosi riguardo a tutti gli elementi, anche e soprattutto politici, dai quali un tale genere di motivazione *per relationem* può concretamente risultare.

Nè tale conclusione contraddice al ritenere requisito essenziale di ogni motivazione tecnicamente detta la provenienza dallo stesso soggetto cui risale l'atto motivato, perchè il cosiddetto legislatore, storicamente considerato e concretamente qualificato da un determinato regime giuridico-politico, costituisce appunto l'unica e identica fonte della carta costituzionale e dell'altra legge che in quella trova eventualmente la propria motivazione. Così, per citare, sia pure solo di sfuggita, un esempio di particolare interesse per il moderno diritto pubblico italiano, alcune dichiarazioni di principio portate dalla Carta del Lavoro, oltre a costituire un evidente esempio di motivazione contestuale esplicita delle altre disposizioni (52) (vere norme) in essa contenute, possono valere anche, di regola, come motivazione delle principali leggi — anche cronologicamente anteriori,

(50) Come afferma invece lo JACCARINO, *op. cit.*, pag. 139.

(51) Pel concetto della *formula politica* v. recentemente conf. ORICONE, *Le leggi costituzionali*, Roma 1933, pag. 22 e segg. ed anche, ma sotto un punto di vista alquanto diverso, MOSCA, *Elementi di scienza politica*, Torino 1922, II, cap. III.

(52) Così ad es. le dichiarazioni I, II, IV, VI, primo e secondo comma, VII etc. enunciano i motivi politici ed economici che stanno a base delle altre disposizioni della C. d. L. quali rispettivamente quelle contenute negli ultimi

come la legge fondamentale 3 aprile 1926, n. 563, sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro — in materia di rapporti di lavoro e di ordinamento sindacale e corporativo (53).

Da tutto quanto precede, si deduce quindi, riassumendo, che per le leggi sono possibili tanto la *motivazione contestuale* quanto, sebbene molto più raramente, la *motivazione aliunde*; come pure, la *motivazione esplicita*, che costituisce, come è ormai evidente, la *motivazione per eccellenza*, e quella *implicita*, il cui valore si presenta peraltro assai scarso, giusta le considerazioni brevemente accennate sopra al § 5.

10. — E' stato detto al § 7 che la motivazione degli atti legislativi (quando c'è), sia essa contenuta in un preambolo o nella formula di promulgazione, sia entro un singolo articolo della legge, non costituisce norma giuridica, ma semplice manifestazione di scienza: non atto di volontà, insomma, ma proposizione logica. Si è anche aggiunto, però, che, in quanto dichiarazione autentica dei motivi della volontà legislativa, una motivazione siffatta presenta tuttavia una sua propria rilevanza giuridica.

Giova adesso soffermarsi brevemente a cercare di meglio esaminare e definire in che cosa positivamente consista tale efficacia giuridica della motivazione delle leggi, agli effetti, principalmente, della interpretazione.

due commi della citata dichiarazione VI e le dichiarazioni dall'XI alla XXI; ma enunciano, altresì, secondo le osservazioni accennate nel testo, i motivi ideologici della precedente legge 3 aprile 1926 n. 563.

(53) Assai controverso è in dottrina il valore giuridico della Carta del lavoro, soprattutto dopo che con la legge 13 dicembre 1928, n. 2832, il Governo è stato autorizzato, in quanto occorra, a emanare disposizioni aventi forza di legge per la completa attuazione della Carta del lavoro. V. in vario senso nella vasta letteratura giuridica in proposito, DONATI D., *L'efficacia costituzionale della Carta del Lavoro in Studi per Cammeo*, Padova, 1932; BOTTAI, *Relazione al Gran Consiglio del Fascismo del 21 aprile 1927*, in *Esperienza corporativa*, 1925, p. 87 e segg.; RANELLETTI E.: *La Carta del Lavoro in Arch. Giur.*, 1929, p. 15 segg.; CESARINI SFORZA, *Corso di diritto corporativo*, Padova 1931, p. 21 segg.; ZANOBINI, *La legge, il contratto collettivo e le altre forme di regolamento professionale*, in *Il diritto del lavoro*, 1929, I, p. 334; PERGOLESI, *Diritto corporativo*, Torino 1935, n. 53 e più completi riferimenti bibliografici *ivi* e nello scritto citato del DONATI. L'indagine non è stata condotta per solito dal punto di vista da cui ci siamo posti nel testo; ma si possono considerare sostanzialmente concordi la dottrina e la giurisprudenza nel concetto che la C. d. L., riassumendo i principi generali del diritto corporativo, costituisce il più sicuro mezzo esecutivo per l'applicazione delle norme positive che disciplinano i rapporti di lavoro.

Per giungere ad una conclusione soddisfacente, dal punto di vista — beninteso — del nostro ordinamento giuridico, che qui soltanto ci interessa, è necessario partire dalla norma dell'art. 3 delle Disposizioni Preliminari del Codice civile, dov'è anzitutto sancito, al primo comma, il principio che diremo tradizionale, che « nell'applicare la legge non si può attribuirle altro senso che quello fatto palese dal proprio significato delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore ». Niun dubbio, a nostro avviso, che si tratti qui di una vera norma giuridica, che pone perciò all'interprete un obbligo preciso e giuridicamente sanzionato (54): ma tale obbligo, praticamente, risulta poi, com'è ovvio, più o meno rigoroso a secondo che il proprio significato delle parole, secondo la connessione loro, e la intenzione del legislatore, sieno più o meno facilmente e sicuramente riconoscibili ed accertabili. Ora la motivazione degli atti legislativi ha precisamente per effetto di rivelare autenticamente, e perciò inoppugnabilmente, la vera intenzione del legislatore ed in conseguenza di rendere molto più rigido di quel che di regola non sia negli altri casi l'obbligo dell'interprete, conferendo all'opera di esso un particolare carattere che bene potrebbe dirsi, in un certo senso, quasi meccanico. L'interprete, infatti, per accertare — com'è suo obbligo — la intenzione del legislatore, null'altro deve fare che leggere ed apprendere la motivazione, dalla quale unicamente (e senza poter ricorrere ad altri mezzi sussidiari d'interpretazione se non laddove sieno resi davvero necessari dalla incompletezza e dalla possibile oscurità della stessa motivazione) dovrà servirsi per la esatta applicazione della norma.

A conclusioni non dissimili sembra che dovrebbe giungersi con riferimento, invece, alla disposizione dell'art. 3 del Progetto definitivo del primo libro del nuovo Codice civile, dove — com'è noto — è stata soppressa la norma generale di interpretazione posta con la prima parte del vigente art. 3. Se, infatti, l'interpretazione, secondo la opinione preferibile (55), non può limitarsi alla semplice ricostruzione della intenzione del legislatore, perchè la legge una volta

(54) *Contra*: SCIALOJA, *Sulla teoria dell'interpretazione delle leggi*, in *Studi per Schupfer*, vol. III; DEGNI, *L'interpretazione della legge*, cit. p. 161; DE RUGCIERO, *Istituzioni ecc.* cit. vol. I, p. 123, considerando le disposizioni sull'interpretazione delle leggi, dettate agli art. 3 e 4 delle preleggi, come semplici direttive, non obbligatorie pel giudice; nel senso del testo, cfr. VENZI, in nota *d'* alle *Istituzioni* del PACIFICI-MAZZONI, cit., vol. I, p. 101-102.

(55) Per i diversi metodi d'interpretazione della legge, v. per tutti GÉNY, *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris 1899; DEGNI, *op. cit.*, *passim*.

emanata si stacca dalla mente del suo autore, oggettivandosi, per vivere di vita propria ed autonoma, non può contestarsi tuttavia che l'interprete deve sempre ricercare e tener presenti lo scopo o gli scopi in vista di cui la legge fu emanata, se non altro per non dare alla legge medesima un'interpretazione addirittura incompatibile con tali scopi, che ne costituiscono poi la ragion d'essere originaria. Ora, quando è la legge stessa che reca in sè, nella sua motivazione, la manifestazione autentica dell'intenzione del legislatore, questa assume per ciò stesso un certo carattere di oggettività, e come tale, anche in difetto di una norma espressa come quella della prima parte del vigente art. 3, non può non vincolare giuridicamente l'interprete.

L'effetto giuridico principale della motivazione legislativa, è, pertanto, di irrigidire la naturale elasticità, mai però del tutto eliminabile, della interpretazione ed, in particolare, della interpretazione giudiziale, rendendo assai più precisa e definita la portata sostanziale della norma contenuta nel primo comma dell'art. 3 delle disposizioni preliminari, per quanto riguarda l'obbligo dell'interprete di attenersi, nell'applicazione della legge, alla intenzione del legislatore. In un certo senso potrebbe dunque ravvisarsi una qualche analogia tra la motivazione legislativa e la *presupposizione* (56) del diritto privato, quando — naturalmente — per presupposizione si intenda un motivo che, pur non essendo elevato ed atteggiato a vera condizione, viene però manifestato, nel contesto del negozio cui si riferisce od altrimenti, in modo da essere obiettivamente accertabile ed esternamente riconoscibile. L'effetto della presupposizione, come della motivazione, è infatti di mantenere alla volizione giuridica quel carattere schiettamente subiettivo che essa originariamente ha sempre, ma perde, di regola, in diversa misura, con il suo manifestarsi in una determinata forma.

Ciò che non si verifica invece nei casi che abbiamo chiamati di motivazione in senso improprio e non tecnico, come, per citare un solo esempio limite, per le relazioni ministeriali. Qui, infatti, l'interprete non è affatto tenuto, per accertare la vera intenzione del legislatore, a fermarsi alle ragioni ed alle idee espresse eventualmente nelle relazioni medesime: egli può benissimo, ed anzi deve, tutto al

(56) Sulla teoria della *presupposizione* (o, come altri dice, del *presupposto*; in tedesco, *Voraussetzung*), enunciata e strenuamente difesa, com'è notissimo, dal WINDSCHEID (*Pandette*, cit., I, § 97; *Die Lehre von der Voraussetzung*, 1850), v. l'ampia nota yy del FADDA e BENZA nella cit. trad. ital. delle *Pandette*, nonché la nota b del VENZI nelle *Istituzioni* del PACIFICI MAZZONI, cit. vol. II, p. 1, pag. 493 e segg.

contrario, dedurre il proprio convincimento anche da altri diversi elementi, senza essere comunque vincolato dalle risultanze dei lavori preparatori, ed in specie, poichè è per queste che il problema si pone ormai con maggiore frequenza, delle relazioni ministeriali.

Le considerazioni sopra esposte spiegano e giustificano quindi, almeno in parte, la confusione, a suo tempo rilevata (57), che da qualche Autore si fa tra interpretazione autentica e motivazione legislativa, in quanto, se per noi resta esatto quel che si è già osservato, che cioè la motivazione degli atti legislativi non costituisce propriamente, a differenza delle leggi interpretative, norma giuridica, è pur vero altresì che attraverso la norma generale di interpretazione sancita del citato 1° comma dell'art. 3 delle preleggi, l'efficacia concreta di una motivazione degli atti legislativi non si presenta in fatto molto dissimile dall'obbligatorietà propria delle vere norme di legge.

11. — Poche considerazioni, per concludere, intorno al valore giuridico della motivazione legislativa agli effetti della validità delle leggi e della conseguente loro applicabilità o meno da parte degli organi giurisdizionali e, più in genere, dei sottoposti.

Ricordiamo anzitutto che, mancando nel nostro ordinamento giuridico una disposizione prescrivente che le leggi — tutte le leggi o solo determinate categorie di esse — sieno motivate, la presenza o meno di una motivazione legislativa, come pure la sua collocazione e la sua estensione, rientrano indubbiamente nell'ambito della libera facoltà del legislatore e sono, quindi, assolutamente insindacabili da parte di chicchessia.

Così, non potrebbe certamente mai il giudice dichiarare incostituzionale e rifiutarsi in conseguenza di applicare al caso concreto sottoposto alla sua cognizione un decreto-legge che non recasse alcuna motivazione, ma soltanto la pura e semplice indicazione di causa espressa con il generico riferimento alle condizioni dell'urgente ed assoluta necessità di provvedere ovvero con il mero richiamo dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche (V. par. 4). Può esser dubbio, invece, se costituisca vizio del decreto-legge l'assenza di entrambe queste ultime indicazioni (riferimento alle condizioni dell'urgenza e della necessità e richiamo delle relative disposizioni di legge). Sembra certo, tuttavia, che sia comunque sufficiente la presenza nel

(57) V. sopra, par. 7, pag. 15.

decreto-legge dell'uno o dell'altro elemento ora ricordato, ciascuno di essi bastando infatti per individuarne con sicurezza la causa (58).

Più interessante sarebbe l'esame dei possibili vizi della volontà legislativa nel caso di leggi motivate: ciò che implicherebbe, in sostanza, così uno studio dei vizi della motivazione, considerata soprattutto in rapporto alle disposizioni normative della legge, come una ricerca diretta a stabilire se e quale influenza spieghi sulla teoria generale dei vizi dell'attività legislativa la circostanza che si tratti eventualmente di leggi motivate.

E' noto che sul problema generale della validità ed invalidità delle leggi e del conseguente sindacato da parte dei sottoposti, ed in particolare dei giudici, la dottrina, non molto abbondante, è stata ed è divisa ed incerta, specialmente in quei paesi, come il nostro, dove mancano del tutto disposizioni legislative generali al riguardo (59).

In linea molto approssimativa, può dirsi che la opinione tuttora prevalente, anche e soprattutto in giurisprudenza, è contraria al sindacato giurisdizionale sulla validità delle leggi, per una serie di argomenti, non tutti però fondati e persuasivi (60); quali principalmente il carattere di assoluta preminenza che sarebbe proprio della volontà legislativa dello Stato, il principio della divisione dei poteri, l'insindacabilità degli *interna corporis*, la solenne e definitiva attesta-

(58) Non risulta che la questione fuggacemente prospettata nel testo sia stata fatta oggetto di esame da parte degli autori che si sono occupati, soprattutto dopo l'emanazione della L. 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, dei decreti-legge e degli altri atti legislativi del governo aventi l'efficacia delle leggi formali.

(59) Non deve omettersi di ben rilevare qui, peraltro, che il problema si pone diversamente per i regolamenti (quand'anche pongano norme giuridiche nuove e sieno perciò leggi in senso sostanziale) che per le altre specie di atti legislativi, in quanto è notissimo che costituendo i regolamenti, formalmente, degli atti amministrativi, sono sottoposti al regime giuridico di questi ultimi e soggetti al sindacato di legittimità da parte degli organi giurisdizionali (art. 5 della L. 20 marzo 1865 n. 268, all. E). Un esplicito divieto, poi, è posto dalla L. 31 genn. 1926, n. 100, ad ogni sindacato dell'autorità giudiziaria sulla sussistenza o meno dell'urgenza e della necessità quali condizioni di legittimità dei decreti-legge, essendo il relativo giudizio rimesso esclusivamente al Parlamento. La dizione della legge, in relazione anche alle finalità onde essa appare ispirata, inducono a ritenere, seguendo l'avviso del RANELLETTI, *La potestà legislativa del governo*, in *Riv. di diritto pubblico*, 1926, I, p. 378, e del LIUZZI, *Le ordinanze di urgenza ecc.*, Città di Castello, 1928, pag. 87-88, che il sindacato della autorità giudiziaria sia da escludersi anche nell'ipotesi in cui il decreto contenga elementi obiettivi che dimostrino la mancanza dell'urgente necessità, elementi che potrebbero anche consistere (malgrado l'ipotesi non sia stata sinora formulata) nella stessa motivazione. *Contra*, ROMANO, *Corso ecc. cit.*, pag. 288.

(60) Conf. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit. pag. 334 segg.

zione della esistenza e della validità della legge che sarebbe contenuta nella promulgazione, la generalità e l'astrattezza del comando legislativo, etc. (61). Di tali argomenti i soli veramente notevoli ci sembrano quelli dell'insindacabilità degli *interna corporis* e della generalità ed astrattezza normalmente proprie, seppure non essenziali, della legge: ai quali possono aggiungersi anche l'altro, eminentemente pratico, della impossibilità o, per lo meno, della grande difficoltà di accertare con sicurezza i veri motivi degli atti legislativi ed in conseguenza i vizi relativi, nonchè quello, del resto generalmente invocato, della fondamentale esigenza di certezza della legge.

Cercando qui di riassumere e condensare in poche proposizioni essenziali, ed ai soli limitati fini dei presenti appunti, il grave problema del quale si discorre, può rilevarsi che, mentre l'appartenere indubbiamente la legge alla grande e ricca famiglia degli atti giuridici renderebbe ad essa logicamente estensibili ed applicabili — in mancanza di espresse disposizioni contrarie — i principi generali sulla validità e sui vizi degli atti giuridici (62), d'altro lato, però, una siffatta estensione incontra, nel nostro ordinamento giuridico, numerosi limiti di vario genere, che in pratica ne riducono molto sensibilmente, seppure non ne annullano del tutto, la portata.

I principali di tali limiti si sono or è poco fugacemente enumerati e la maggior parte di essi, come la generale esigenza della certezza del diritto, l'insindacabilità (almeno secondo l'opinione comune) degli *interna corporis* delle assemblee legislative, e, principalissimo fra tutti, la somma difficoltà pratica di conoscere e valutare il complesso lavoro di formazione e formulazione della volontà legisla-

(61) Sul problema, accennato nel testo, dell'ammissibilità di un controllo, in specie giurisdizionale, sulla validità delle leggi, v., oltre il più volte citato volume dell'ESPOSITO (dove trovasi anche una copiosa bibliografia), JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, cit. p. 357; RACIOPPI, *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La Legge*, XLV-1905; LABAND, *op. cit.*, traduz. francese, t. II, § 55; CRISCUOLI, *La promulgazione ecc. cit. cap. V e specialmente p. 32*; JÈZE, *La promulgation des lois*, cit. p. 385-386; ARANCIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino 1913, nn. 696-699; CARRÉ DE MALBERG, *La constitutionnalité des lois*, in *Revue politique et parlementaire*, CXXXII-1927; SCIALOJA, *I vizi della volontà nelle leggi*, in questa *Rivista*, 1929, I, p. 4 e segg.; ROMANO, *Corso di diritto costituzionale cit.*, p. 346 segg.; EINAUDI, *Interpretazioni europee della dottrina americana del sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Studi Urbinati*, VI, 1932, p. 66 e segg.; FADDA e BENZA, nelle *Pandette* del WINDSCHEID, nota a, vol. VI; MORTATI, *op. cit.*, pag. 185 e segg.; DE VALLES, *Teoria giuridica ecc. cit.*, pag. 167 e segg.

(62) Cfr. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 33 segg.

tiva, sono di per sè abbastanza chiari per non richiedere in questa sede ulteriore esplicazione.

Meritano piuttosto di essere separatamente rilevati il limite derivante, per il più gran numero di leggi, dalla generalità delle rispettive norme destinate a valere per una serie indeterminata di fattispecie possibili e svincolantisi perciò dai particolari presupposti e motivi che han loro dato origine (63); e l'altro, derivante dalla astrattezza, che, in diversa misura, è pur sempre propria delle norme di legge, in quanto destinate tutte a valere *oltre* il momento dell'emanazione della legge stessa, sia pure per un solo caso individualmente predefinito.

Ciò premesso, e distinguendo i possibili vizi degli atti legislativi nelle due grandi categorie dei *vizi formali* e dei *vizi materiali*, sembra potersi affermare:

a) che i *vizi formali* invalidano la legge, quando consistano nella mancanza di un elemento essenziale della legge stessa:

b) quanto ai *vizi materiali*, deve dirsi, come principio generale, che essi non invalidano l'atto legislativo, appunto per effetto di tutte le considerazioni che siamo venuti qui sopra accennando sui limiti che incontra praticamente nel nostro ordinamento il sindacato dei sottoposti sulla validità delle leggi. La suprema esigenza di certezza del diritto oggettivo sarebbe, infatti, seriamente compromessa se ad ognuno fosse lecito sindacare i motivi che provocarono l'emanazione di una determinata norma di legge, e quindi rifiutarsi di ottemperarvi sotto pretesto che quei motivi furono erronei oppure viziati; nè, d'altro canto, una simile indagine sarebbe il più delle volte possibile, stante la complessità degli organi e della procedura legislativa, il numero delle persone fisiche che vi partecipano, la diversità dei singoli motivi, anche semplicemente occasionali, che possono avere indotto in concreto alla rogazione ed alla promulgazione della legge. A ciò aggiungasi che la legge si distacca sempre, per sua natura, dai motivi, obbiettivandosi, di guisa che il vizio dei motivi non è anche, almeno di regola, vizio della legge e non basterebbe pertanto, quand'anche si fosse potuto accertarlo, ad invalidare la legge stessa (64).

Senonchè, è proprio a questo punto del ragionamento che si in-

(63) Su questo punto si leggono utilmente le acute considerazioni del MORTATI, *op. cit.*, p. 182 segg. anche da chi non creda di aderire alla dottrina della generalità ed estrattezza come caratteri essenziali delle norme di legge, da lui invece seguita.

(64) Cfr. MORTATI, *o.p e loc. cit.* alla nota 63.

serisce il concetto, sopra esaminato, della motivazione, e si spiega, a nostro avviso, la particolare efficacia della motivazione stessa.

Come questa, invero, ha per risultato di manifestare i motivi, occasionali e finali, dell'atto legislativo, così può accadere che un eventuale vizio dei motivi stessi venga a risultare oggettivamente dal contesto dell'atto, sicchè cadrebbero, in questa ipotesi, le obbiezioni ad un controllo della validità della legge sopra riferite e concretantisi nella impossibilità della indagine sui veri motivi di essa ed in conseguenza sui vizi relativi (65). Naturalmente i possibili vizi materiali della legge, sui quali può avere influenza la presenza di una motivazione, si riducono, in pratica, a due specie: *contraddittorietà fra motivazione e disposizioni normative*; *errore* nei motivi esplicitamente enunciati (66).

Però, nella prima ipotesi, la legge dovrà dirsi viziata solo quando vi sia assoluta contraddizione fra i motivi finali dedotti nella motivazione e la norma o le norme poste con la legge medesima; nella seconda ipotesi, solo quando l'errore cada sui motivi essenziali, in modo che la statuizione legislativa appaia strettamente collegata a quei determinati motivi viziati (67).

Esula del tutto poi, dai confini di queste sommarie note, la questione circa l'effetto del riconoscimento di un vizio dell'atto legislativo, se esso porti, cioè, all'annullabilità (sempre beninteso con effetti limitati al caso singolo) od alla nullità od alla mera disapplicazione dell'atto (68). Qui basta ricordare, per amore di completezza, come nell'ordinamento giuridico italiano vigente l'unico effetto del riconoscimento di un vizio della legge sia, praticamente, la disapplicazione di essa nel caso concreto da parte dei sottoposti, e più specialmente, dei giudici e delle autorità amministrative.

(65) *Contra* MORTATI, *op. cit.*, pag. 183 e segg., 186-187, sostenendo invece che il motivo non s'incorpora nell'atto, anche se venga tradotto nelle premesse o nel testo della legge, di guisa che il vizio del motivo neppure in tale ipotesi si estenderebbe alla statuizione legislativa.

(66) Si ritiene generalmente che non sieno ipotizzabili la violenza e il dolo, quali vizi della volontà legislativa; è invece perfettamente concepibile, come è detto nel testo, l'errore (v. un esempio in JEMOLO, *L'errore legislativo ecc.*, cit.), che condurrà di regola alla inapplicabilità della legge.

(67) Insomma, deve tenersi presente che *di regola* la legge si distacca dai motivi che l'hanno determinata e conserva la propria validità qualunque sia il vizio che ne inficia i motivi, presentandosi perciò come del tutto eccezionali i casi in cui il vizio dei motivi si estenda ad essa, secondo le considerazioni molto sommariamente accennate sopra nel testo.

(68) Su ciò v. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 271 e segg. ma con argomentazioni e giungendo a conclusioni che non ci sembra potersi condividere integralmente (e indicazioni bibliografiche *ivi*).

12. — E' ormai giunto il momento di ricapitolare le sparse considerazioni che precedono tentando di darne una conclusione che risponda ai propositi enunciati al paragrafo 1.

Anche per gli atti legislativi è possibile una motivazione, sia nella forma, tipica e principale, della *motivazione contestuale esplicita*, sia nelle forme secondarie della *motivazione implicita* e della *motivazione aliunde*. Tale motivazione legislativa, peraltro, non è mai obbligatoria. Il suo valore giuridico e, quindi, la sua pratica importanza derivano dalla sua natura caratteristica di dichiarazione autentica dei motivi della volontà legislativa: essa differisce, pertanto, sostanzialmente dalle considerazioni risultanti dai lavori preparatori e da quelle che possono dedursi dal titolo o argomento della legge. Si è quindi visto da ultimo come la efficacia della motivazione legislativa, oltre che agli effetti della interpretazione, possa manifestarsi anche, in certi casi, ai più generali effetti dell'applicazione della legge e del relativo controllo di validità da parte dei sottoposti.

SUNTO DELL'ARTICOLO

L'A., definito il concetto generale di motivazione, con speciale rilievo alla necessaria identità del soggetto di essa e dell'atto cui la stessa si riferisce, ricerca se e quale possa considerarsi motivazione degli atti legislativi (leggi in senso sostanziale), studiandone quindi l'efficacia giuridica nel nostro diritto vigente.

Escluso che la motivazione sia mai, in tale sistema, obbligatoria, e precisate la differenza dalle leggi interpretative, se ne passano brevemente in rassegna le varie forme possibili, con particolare riguardo alla questione se il titolo delle leggi ed i lavori preparatori costituiscano motivazione vera e propria. Si conclude, infine, riconoscendo alla motivazione delle leggi il valore di una dichiarazione autentica dell'intenzione del legislatore (inteso oggettivamente ed impersonalmente, in contrapposto ai compilatori della legge), vincolante come tale l'interprete ed esplicante altresì, in certi casi, una sua particolare efficacia anche agli effetti della validità delle leggi e del relativo controllo dei sottoposti, in specie giurisdizionale.