Dott. Armando Jamalio

Consigliere di Appello addetto alla Corte di Cassazione

L'«interpretazione autentica», del Duce

SOMMARIO: 1. La sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione — 2. La definizione da noi già data alla interpretazione del Duce: « sostanziale realtà giuridica » — 3. Interpretazione autentica personale e i. a. organale. Significato della definizione della Corte di Cassazione — 4. La competenza per l'i. a. Elementi soggettivo e oggettivo — 5. La nostra indagine: se al « Governo » fascista e al Capo del Governo, Duce del Fascismo possa riconoscersi potestà di interpretare, con obbligatorietà generale, la legge — 6. Il significato di « legge » nello Statuto Albertino, nel sistema giuridico odierno e nel libro I del nuovo codice civile — 7. Gli organi competenti per la interpretazione autentica — 8. Lo art. 73 dello Statuto Albertino — 9. La potestà legislativa del Governo Fascista. La legge n. 100 del 1926. Potestà legislativa e potestà costituente. Decreti-leggi — 10. Il « Governo » e suoi poteri in regime fascista — 11. L'interpretazione autentica materia di decreto-legge. Le leggi processuali — 12. La supremazia e la potestà legislativa del Duce, Capo del Governo, in collaborazione col Gabinetto — 13. La legge 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo — 14. La potestà legislativa del Duce, Capo del Governo, individualmente considerato. Il diritto di *veto* legislativo. Il controllo sulla promulgazione delle leggi — 15. La supremazia del Duce, Capo del Governo, e la Camera dei Fasci e delle Corporazioni — 16. I Consiglieri Nazionali — 17. a) Il Consiglio Nazionale del P. N. F. — 18 b) Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni — 19. c) Il Gran Consiglio del Fascismo — 20. Il Duce e la coscienza giuridica del Popolo — 21. Conclusione — 22. Il Capo del Governo e la Corte di Cassazione organi dell'interpretazione autentica.

1. — Le Sezioni Unite della Corte Suprema, con una recente sentenza — sulla nota questione della interpretazione dell'art. 1, n. 4, del R. D. 1073 del 1934, per la determinazione della competenza a giudicare delle controversie tra enti pubblici e loro dipendenti —, (1) pur non avendo deciso *ex professo* quale debba essere il limite di efficacia della interpretazione data alle leggi dal Capo del Governo, nell'ordinamento dello Stato Fascista, hanno *per incidens* affermato che essa « deve considerarsi *autentica*, sia per la

(1) Sent. n. 2025, del 15 giugno 1938, Soc. Finanziaria Trezza c. Fraccascia, in questa *Rivista*, 1939, II, 153, con nota.

« posizione del Capo del Governo Fascista, da cui essa promana, e
« sia per essere stata rivestita della forma solenne della pubblica-
« zione nel bollettino delle leggi ».

Quest'affermazione nuda — ed anche cruda, pel superficiale osservatore che volesse riguardarla, oggi, sullo sfondo del vecchio art. 73 dello Statuto — potrebbe destare una impressione di salto brusco, di turbamento di quell'equilibrio di legittimità e di quel graduale armonico sviluppo, come d'ogni manifestazione e attuazione delle concezioni e dei postulati delle dottrine fasciste, anche della grande opera di assestamento giuridico: pregi singolari e ineguagliati, che decretano alla nostra Rivoluzione il trionfo del più squisito senso di armoniosa civiltà latina.

Ma l'insegnamento del Supremo Organo giurisdizionale, vagliato alla stregua di una necessaria esegesi storica e sistematica, rende sicuro il convincimento che nel Capo del Governo Fascista, con la legittimazione della sua supremazia sull'attività legislativa, si legittima una potestà, *non formale*, ma sostanziale d'interpretazione autentica, ossia, di generale obbligatorietà.

2. — Della interpretazione dell'art. 1, n. 4, del R. D. 107 del 1934, per la discriminazione della competenza a giudicare delle controversie tra enti pubblici e loro dipendenti, avemmo occasione di occuparci brevemente nel « Nuovo Digesto Italiano » (2), trattando dei rapporti tra gli Enti minori del P. N. F. e i loro dipendenti.

Osservammo in quello scritto: « L'ardua quistione sulla deter-
« minazione della competenza per le controversie tra enti pubblici
« e loro dipendenti, già tanto dibattuta (3), quando, cioè, debba
« conoscerne il magistrato del lavoro e quando il magistrato ammi-
« nistrativo, ebbe una soluzione premonitrice nel discorso del Capo
« del Governo al Consiglio Nazionale delle Corporazioni adunatosi
« in Roma il 18 gennaio 1933: » La quistione — osservò il DUCE —
« ” riguardante la competenza per risolvere le controversie indivi-
« ” duali del lavoro deve risalire alla *natura del rapporto*; che offre
« ” i mezzi per risolverla, anche quando si tratta di prestazione di
« ” opera ad ente pubblico. *Se questa prestazione sia data da chi è*
« ” *assistito da uno stato giuridico di carattere pubblico, di esso non*

(2) Voce « Fasci di Combattimento », Vol. V, pag. 952, n. 22.

(3) « Vedasi per tutti, BATTAGLINI, *Ancora sul giudice competente a conoscere fra gli enti pubblici e i loro dipendenti* (Foro ital., 1937, I, 393 e segg.) — con « cospicua rassegna della dottrina sull'argomento — adesiva ad una sentenza della « Mag. del Lavoro di Roma, 5 dicembre 1936, Giovannini c. Congreg. di Carità di Spoleto, estesa dallo stesso Presidente PIGA ».

« ” potrà discutersi che innanzi alla magistratura amministrativa; se
« ” invece si tratta di un comune rapporto regolato da un contratto
« ” collettivo, la magistratura competente sarà appunto quella del
« ” lavoro ”. Sopravvenne, tuttavia, il R. D. 1073 del 21 maggio
« 1934, che, ponendo a base della competenza amministrativa e giu-
« diziaria rispettivamente il *rapporto d'impiego* e il *rapporto di la-*
« *voro*, lasciò sussistere la difficoltà della discriminazione. Il disagio
« fu tale che s'invocò un'interpretazione autentica. Non fu ritenuta
« opportuna. *Ma una interpretazione autentica*, NELLA SOSTANZIALE
« REALTÀ GIURIDICA, SE NON NELLA FORMA, si ebbe in una «circolare»
« del Capo del Governo ai Prefetti (n. 675 - I, del 31 maggio 1936-
« XIV), con la quale fu confermato il criterio discriminativo enun-
« ciato nel citato discorso alle Corporazioni. La quistione può dirsi
« ormai definitivamente risolta. La Corte Suprema ha avuto occasio-
« ne di pronunziarsi sulla nuova disposizione della legge processua-
« le del lavoro con recenti sentenze (4), notevoli pel diretto inter-
« vento dell'autorevole Capo, per le conformi conclusioni del P. M.
« e per le perspicue motivazioni, le une e le altre rese da Magistrati
« di grande estimazione ».

3. — Se tali, dunque, sono i precedenti storici e *preparatori* della disposizione interpretata, se essa fu emanata dal *Governo* con decreto legislativo autorizzato dalla legge di delegazione 22 gennaio 1934, n. 76, con richiamo dell'art. 3, n. 1, della legge 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del « potere esecutivo » (5) di emanare norme giuridiche, e il decreto legislativo porta la firma *della stessa persona* del Capo del Governo, che è l'Autore del discorso alle Corporazioni del 1933, negare che la interpretazione ad essa data da questa autorevolissima persona, nell'esercizio della stessa altissima funzione, anche se abbinata a quella di Ministro dell'interno, sia « una interpretazione autentica, nella *sostanziale realtà* », equivarrebbe a non riconoscere una « realtà », e prescindere dalle origini storiche (6) dell'interpretazione «autentica», anche tecnicamente in-

(4) « C. C., Sez. Un., 5 aprile 1937, n. 969, Pres. d'Amelio, Est. Ca-
« liendo, P. M. Ferroni (conf.), Zanotti c. Comune di Bologna (*Mass. Foro it.*,
« 1937); Id., Sez. Un., 21 luglio 1937, n. 2619, Pres. d'Amelio, Est. Costamagna,
« P. M. Cipolla (conf.), Mingoia c. S. Vaselli e Comune di Palermo (*Ibid.*); Id.,
« Sez. Un., 12 gennaio 1938, n. 81, Pres. d'Amelio, Est. Dato, P. M. Terra A-
« brami (conf.), Giacomelli c. Prov. di Verona (*ibid.*) ».

(5) Del valore di questa locuzione, usata nella rubrica della legge, diremo in seguito.

(6) Nella Repubblica di Venezia il Tiepolo riservò l'interpretazione degli Statuti agli stessi redattori — durante il primo anno del loro vigore — (A. PER-

tesa, e dalla posizione del « Capo del Governo » nel sistema costituzionale e legislativo fascista, cui si fa esattamente riferimento nella sentenza del Supremo Collegio.

Alla quale, pertanto, non vorremmo peccare d'immodestia, affermando che non si possa attribuire significato diverso dalla definizione da noi formulata nel « Nuovo Digesto », cioè, di autenticità, oltre che personale, sostanziale e realistica della interpretazione data con circolare dal Capo del Governo; non mai di autenticità *formale*, per la quale — è ovvio — non potrebbe giovare una « circolare », riservata agli usi interni dell'amministrazione, priva del potere normativo con efficacia *erga omnes*, che, invece, è caratteristico dell'interpretazione autentica vera e propria; e nonostante la pubblicazione « nel bollettino delle leggi », rilevata dalla sentenza stessa, che ne manifesta solo il carattere di ufficialità e di pubblicità.

4. — Come ogni quistione di limite dell'esercizio del potere pubblico, ossia, *di competenza*, anche la questione della competenza ad interpretare autenticamente la legge va riguardata sotto il duplice profilo, soggettivo, quanto all'identificazione dell'organo cui l'esercizio del potere è affidato, e oggettivo, quanto alla determinazione della concreta attività che può essere dall'organo esercitata. Ma la nozione oggettiva deve precedere la soggettiva, in quanto non si può identificare l'interprete « autentico » competente se non si è già precisato che cosa si debba intendere per « legge » da interpretare.

5. — La finalità di questo studio è di ricercare se o in quanto, nel sistema del diritto pubblico italiano odierno, si debba riconoscere quella potestà d'interpretazione tecnicamente autentica anche al « Governo » fascista e al suo Capo, e, a quest'ultimo, sia come partecipe dell'organo collegiale governativo, sia come organo costituzionale, esso stesso, individuale.

6. — L'art. 73 dello Statuto Albertino parla di « interpretazione delle leggi »; le quali, a rigore dello Statuto stesso (art. 3), dovrebbero essere gli atti del « potere legislativo... collettivamente

TILE, *St. del dir it.*, Utet. Torino, 1898, Vol. II, p. 2, pag. 159); mentre nelle monarchie assolute era lo stesso sovrano a dare l'interpretazione delle sue leggi (CAMMEO, *L'interpretaz. aut.*, in *Giur. it.*, 1907, p. IV, col. 306, nota 5).

esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati ». E', però, ormai di comune accezione, anche del sistema legislativo (7), che, quando si parla di « legge », specie se con riferimento ad esigenze concrete e di attuazione, ci si riferisce a « norma giuridica », « fonte di diritto », *norma agendī*, regola di condotta generale e obbligatoria, assunta e sanzionata dallo Stato come astratta espressione del suo potere sovrano (8).

Questo significato ha trovato la sua più alta sanzione, *attraverso i lavori preparatori*, nella formulazione dell'art. 1 del primo libro del codice civile testè pubblicato (9).

Nel progetto preliminare (10), in detto art. 1, sulla pubblicazione delle leggi e loro obbligatorietà, dopo la indicazione di « leggi » fu soppressa la locuzione « promulgate dal Re » e fu aggiunta dalla Commissione Reale l'altra « e i decreti aventi forza di legge »; in tali decreti s'intese comprendere i provvedimenti legislativi che, in forza dell'art. 3 della legge 31 gennaio 1936, n. 100, il Governo ha facoltà di emanare (11); nel secondo comma dello stesso articolo la equiparazione alle leggi di ogni norma giuridica era stata anche più esplicitamente espressa, facendosi riferimento a decreti e regolamenti « che interessino la generalità dei cittadini ». L'essersi nel testo definitivo sopresse tali aggiunte al termine « leggi », non che come negazione, è da apprendersi come conferma, anzi come rafforzamento del concetto di equiparazione di ogni norma giuridica, purchè tale. La precisa ed inequivoca spiegazione è data dalla Relazione del Guardasigilli, la quale rileva testualmente: « Nello stabilire l'obbligatorietà della legge nel decimoquinto giorno dopo quello della sua pubblicazione, il progetto della Commissione Reale aveva ritenuto opportuno specificare le varie fonti di norme giuridiche, parlando non solo di « leggi » ma altresì di « decreti aventi forza di legge », e poi, ancora di « *decreti e regolamenti emanati dal Governo del Re che interessino la generalità dei cittadini* ». Non è dubbia la convenienza di una precisazione diretta ad escludere che la disposizione possa riferirsi solo alle leggi, in senso formale, come potrebbe far credere il testo legislativo ora in vigore che parla di « leggi promulgate dal Re ». Tuttavia non pare che una elencazio-

(7) V., da ultimo, *Relazione del Guardasigilli sul progetto definitivo del primo libro del codice civile*, Poligr. dello Stato, Roma, 1938, pag. 1, n. 1.

(8) Cfr. CAMMEO, *Op. cit.*, col. 306.

(9) Cfr. A. AZARA, *Diritto delle persone e diritto di famiglia nel progetto di riforma del Cod. civ.*, Soc. Ed. Foro it., Roma, 1935, pag. 7.

(10) Istituto Poligr. Stato, Roma, 1931, pag. 9.

(11) AZARA, *ibid.*

ne, come quella proposta nel progetto, possa riuscire soddisfacente, perchè non potrebbe prevedere tutte le possibili forme che possono assumere le norme giuridiche, specialmente di fronte allo svolgersi del nuovo ordinamento costituzionale - corporativo dello Stato italiano. D'altro canto è da notare che non solo l'art. 1 ma altresì gli articoli 2, 3, 4 e 5 contengono disposizioni che non si riferiscono soltanto alle leggi in senso formale, ma più generalmente a tutte le norme giuridiche; sicchè la formula adoperata nell'art. 1 non dovrebbe essere diversa da quella degli articoli successivi, nei quali si parla genericamente di « legge » e questa espressione è stata pacificamente intesa come legge in senso materiale, cioè genericamente come norma giuridica. Questo fa ritenere preferibile adoperare anche nell'art. 1 la stessa formula sintetica di « legge » omettendo qualsiasi specificazione ».

Se la elencazione dei provvedimenti sostanzialmente legislativi poteva essere insufficiente a prevenire la comprensione di « tutte le possibili forme che possono assumere le norme giuridiche, specialmente di fronte allo svolgersi del nuovo ordinamento costituzionale - corporativo dello Stato italiano », non sarebbe stato, forse, superfluo sostituire nel testo del codice al termine « legge » — cui al raffronto coi testi ancora in vigore la tradizione suole attribuire significato specifico di provvedimento dell'organo regio - parlamentare — una locuzione di più ampia e sicura portata (« norma », « norma giuridica »).

Comunque, sia pure col sussidio della Relazione, è certo che il significato ampio di legge come norma giuridica si è inteso codificarlo. Possiamo, perciò, concludere che oggetto d'interpretazione autentica, cioè, di *norma con norma*, può essere ogni « norma giuridica ».

7. — Quanto alla identificazione — nel sistema positivo — degli *organi* competenti a pronunciare la interpretazione autentica, il giusto criterio direttivo dev'esser tratto dalla competenza ad emanare la norma da interpretare: questo, del resto era pure l'antico insegnamento dei giuristi romani: *eius est legem interpretare, cuius est condere*. Essendo l'interpretazione autentica essa stessa una norma giuridica, che può perfino abrogare la norma interpretata e sostituirla (12), chi ha il potere di emanare la norma ha pur quello di dichiararne il significato, *quale che egli intenda che debba essere*,

(12) CAMMEO, *op. cit.*, coll. 335-336.

pure se, in sostanza, di modificazione o di sostituzione; purchè il mezzo o forma di significazione sia adeguato e legittimamente efficace.

S'intende che può pronunziare l'interpretazione autentica l'organo normativo che al tempo della interpretazione sia investito ancora di potere normativo: chè, se ne fosse stato investito occasionalmente, o comunque limitatamente alla emanazione della norma interpretanda (delega legislativa), è intuitivo che, per avere esaurito quel potere con la emanazione di tale norma, non potrebbe più riassumerlo per la interpretazione; in tal caso la interpretazione autentica competerebbe all'organo legislativo che ne è permanentemente investito (organo delegante): questa situazione, ad es., si riscontra nel caso dei decreti legislativi; il potere esecutivo dopo averli emanati ha esaurito gli effetti della delega legislativa e non può — *normalmente* — interpretarli autenticamente; li potrà interpretare straordinariamente, per un potere prettamente legislativo (decreto-legge), come vedremo in seguito.

8. — A questa concezione, di comprensione del potere interpretativo nel potere normativo di qualunque organo che di quest'ultimo sia provvisto, potrebbe sembrare che si opponesse l'art. 73 dello Statuto, il quale riserva « esclusivamente al potere legislativo » (v. n. 6) — e cioè, secondo il precedente art. 3 dello Statuto stesso, alle Camere e al Re — la interpretazione autentica. Ma così non è; e non è specialmente nell'ordinamento costituzionale dello Stato fascista.

Per una compiuta indagine sulla portata dell'art. 73 bisognerebbe risalire alla nota teoria della divisione dei poteri, fondamentale per lo Statuto Albertino. Ciò sarebbe inadeguato alla nostra occorrenza. Per la quale è sufficiente notare che lo Statuto, benchè legge costituente, non è imm modificabile, specie in quelle disposizioni che han necessario carattere contingente, come attinenti alla parte mutevole della organica giuridica.

Nello Stato e nel diritto italiano non è riconosciuto, come in altri Stati, uno speciale organo costituente, destinato particolarmente a legiferare su ciò che attiene alla costituzione dello Stato; il nostro potere legislativo ordinario accentra in sè la potestà di emanare tutte le leggi, e non c'è parte dell'ordinamento statale che non possa formare oggetto delle sue disposizioni. Autorevole dottrina (13) ha riconosciuta questa onnipotenza della legislazione ordina-

(13) S. ROMANO, *Corso di dir. cost.*, Cedam, Padova, 1926, pag. 227.

ria e crediamo che non si possa da essa dissentire senza disconoscere la realtà del sistema incombente. Anche per lo Statuto non v'ha una norma — *corrispondente ad un potere* — che ne vieti la riforma. Il « patto » tra Corona e Popolo — secondo la definizione più realistica data dello Statuto —, benchè consacrato nel preambolo come legge « perpetua e irrevocabile della Monarchia », non ne importa l'intangibilità se non unilateralmente da parte « della Monarchia », perchè la stessa Corona e lo stesso Popolo possono, in uno stato di normalità, addivenire a diverso « patto », realizzabile dagli organi costituzionali.

Aggiungasi — per la parità dello Statuto con le leggi ordinarie — che non tutta la costituzione dello Stato è racchiusa nella Statuto (14); e vedremo subito le profonde riforme costituzionali operate con la legge sulle attribuzioni del Capo del Governo del 24 dicembre 1925, n. 2263, con la legge sui poteri normativi riconosciuti al Governo con la legge 31 gennaio 1926, n. 100, con la legge sull'ordinamento e sulle attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo del 9 dicembre 1928, n. 2693, e da ultimo — tralasciando le altre — con la recentissima legge n. 129, del 19 gennaio 1939-VII, istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

9. — Con la legge n. 100 del 1926, sulla facoltà del « potere esecutivo » di emanare norme giuridiche, è da ritenersi che, come per le altre leggi, così per l'interpretazione autentica le disposizioni dello Statuto abbiano subito sensibili modificazioni e deroghe. Prima del '26 il « potere esecutivo » non era autorizzato, da disposizioni espresse generali, ad emanare norme legislative, decreti-leggi; tranne che in un caso: per imporre o aumentare i dazi di confine (es., art. 2, tariffa 9 giugno 1921, n. 806) (15); onde il grave ed annoso dibattito in dottrina e in giurisprudenza sulla costituzionalità ed efficacia, o meno, dei decreti-leggi.

Posto, come s'è detto, che il nostro sistema costituzionale non distingue un organo con potere costituente diverso dall'organo legislativo ordinario (16), e, correlativamente, posto che la legge ordi-

(14) Cfr. O. RANELLETTI, *Ist. di dir. pubbl.*, Cedam, Padova, 1931, pag. 170.

(15) Cfr. ROMANO, *Op. cit.*, pag. 246.

(16) Dopo la legge 9 dicembre 1928, n. 2693, sull'ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo, l'organo e l'attività costituenti sono venuti ad assumere formalmente — benchè in una sede non deliberativa — una configurazione alquanto distinta dall'organo e dall'attività legislativa ordinaria, a cagione del parere del Gran Consiglio reso obbligatorio per le proposte di leggi aventi carattere costituzionale (art. 12 l. cit.). Vedasi pure la recente disposizione dell'art. 15 della legge sulla Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

narìa vale quanto la legge costituente, si deve ritenere che con la legge del '26 un potere legislativo sia stato attribuito anche all'organo « Governo » — benchè, formalmente, limitato nel tempo, fino cioè alla negata o consentita conversione in legge, — con perfetta equivalenza qualitativa, anche sotto l'aspetto formale, al potere conferito dallo Statuto (art. 3) al Re e alle due Camere.

Ove si voglia, poi, considerare che tutta l'attività legislativa si esplica (17) in origine *prevalentemente* sotto forma di decreti-leggi, si deve concludere che, se quantitativamente non v'ha equivalenza tra le attività rispettive dell'organo legislativo statutario e dell'organo legislativo governativo, la disparità torna a favore di quest'ultimo. E' stato, infatti, esattamente posto in rilievo (18) che il numero dei decreti-leggi, dopo la legge n. 100 del 1926, è oscillato annualmente tra 250 e 300, in proporzione di *due terzi* dell'intera produzione legislativa; sì che, in realtà, l'attività legislativa del Governo non è più « eccezionale e straordinaria » (19), rispetto a quella parlamentare, ma è divenuta pressochè normale, salvo i maggiori sviluppi che si concreteranno con la istituzione della nuova Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Oggi, una esatta definizione dell'organo legislativo non dovrebbe trascurare la indicazione, insieme agli organi statutari, anche del Governo — sebbene in rappresentanza del Re; il quale, peraltro, anche con la superata forma del « Governo di gabinetto » non partecipava alla direzione *effettiva* del Governo — (20).

La natura giuridica dell'attività prettamente legislativa del Governo fascista non viene alterata dalle occorrenze della conversione in leggi dei decreti-leggi, e dei requisiti della urgenza e della necessità del loro contenuto, non venendo a mancare, a cagione di queste occorrenze, il loro carattere di leggi formali (cioè, nella forma autorizzata dalla potestà costituente) per il tempo di loro autonoma efficacia; mentre i requisiti dell'urgenza e della necessità, fin quando non cadranno sotto il sindacato esclusivo parlamentare — supposto che questo si sottragga alla influenza governativa — resteranno legittimati dalla esclusiva discrezionalità governativa, cui la

(17) Con la istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, l'attività legislativa di urgenza si è accentrata nel Capo del Governo (art. 15 e 16).

(18) Cfr. DI BLASI, *La funzione legislativa del potere esecutivo*, in *Giur. it.*, 1934, IV, 88 segg.; ASTRALDI, *Questioni processuali e di tecnica legislativa etc.*, i. bid., 36 segg.

(19) G. PACCHIONI, *Dir. civ. it.*, *Le preleggi*, Cedam, Padova, 1937, vol. I, p. 1., pag. 69.

(20) D. DONATI, *Elem. di dir. cost.*, Cedam, Padova, 1932, pag. 102. Ciò spiega perchè dalla nostra indagine resta esclusa la considerazione di un potere regio.

legge ne ha riservata la valutazione (21). Per questi atti la tradizionale distinzione tra leggi formali e leggi materiali non ha più ragion d'essere (22): avendo pieno valore di legge, il decreto-legge può modificare o abrogare leggi vigenti e, a sua volta, non può essere modificato o abrogato che da una legge o decreto legge o decreto legislativo (23).

Per quanto la struttura formale e l'esteriorità della legge n. 100 del 1926 mostrino che l'attività dell'organo del cosiddetto « potere esecutivo » voglia consolidarsi in uno stato di subordinazione all'organo legislativo, non v'ha dubbio che, con detta legge, si sia sostanzialmente realizzata la legittimazione di un'autonoma e illimitata attività legislativa del Governo: oltre la ingente quantità dei decreti-leggi, le successive riforme costituzionali, di cui dovremo far cenno, ne sono la dimostrazione evidente.

Sarebbe grave errore, però, credere che, col rafforzamento ed accentramento dei poteri del Governo, « il Fascismo voglia respingere il mondo all'assolutismo monarchico precedente al 1789. Il Fascismo, dalle macerie delle dottrine liberali, socialiste, democratiche, ha tratto quegli elementi che hanno ancora un valore di vita; ha respinto tutto il resto » (MUSSOLINI) (24).

10. — Il « Governo » fascista non è più il « potere esecutivo » del regime parlamentare. Il « Governo » fascista è ormai svincolato dalla dipendenza dal Parlamento; contrariamente a quanto accadeva al « gabinetto » parlamentare, che ne impetrava il *suffragio*. Il « Governo » fascista è definito organo, non solo permanente, ma *preminente*, dello Stato (25); e lo stesso compianto Guardasigilli Rocco, compilatore della legge del '26, volle in ripetute occasioni fermare il concetto che « meglio assai della frase « potere esecutivo » si potrebbe adoperare la parola « Governo » per designare quel complesso di organi dello Stato, i quali non hanno soltanto la facoltà di

(21) Cfr. C. SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche*, Mantellate, Roma, 1926, pag. 240, il quale rileva giusto come la conseguenza giuridica alla quale arriva la dottrina tedesca è che il contenuto della « necessità » rientri nell'apprezzamento del Governo, giudice solo dell'uso che esso medesimo ne fa, salvo la condizione della omologazione parlamentare.

(22) Sulla negata distinzione tra leggi formali e leggi materiali, cfr. ESPOSITO, *Legge*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. VII, pag. 721, n. 2; DI BLASIO, *scr. cit.*

(23) Cfr. RANELLETTI, *Op. cit.*, pag. 357.

(24) Da RANELLETTI, *Il P. N. F. nello Stato italiano*, in questa *Rivista*, 1939, I, pag. 33.

(25) ALFREDO ROCCO, *La trasformazione dello Stato*, in *Rassegna italiana*, 1930, VII.

eseguire le leggi e che non sono, pertanto, di fronte agli organi legislativi in una condizione di dipendenza assoluta, ma che debbono provvedere in modo continuativo alle esigenze della vita dello Stato. La funzione *governativa* (il corsivo è nell'originale) è la funzione preminente ed essenziale della vita dello Stato » (26). In forma più concreta, gli attributi di *continuatività*, o *permanenza*, e di *preminenza*, dell'attività *governativa* si risolvono nel concetto che il Governo non può e non deve tollerare indugi ed inframmettenze quando si tratta di provvedere « alle esigenze della vita dello Stato », ossia, degli interessi presenti e futuri di ogni categoria di cittadini, che trovano nei governanti adeguata rappresentanza e tutela (27).

11. — L'ampiezza dei legittimi poteri e attività del Governo trova preciso riscontro nella illimitatezza della materia che può formare oggetto dei decreti-leggi: quando il Governo giudichi, nella sua assoluta discrezionalità, che ricorrano gli estremi della necessità e della urgenza, provvede, con funzioni di potere legislativo, *formalmente e materialmente*. Conseguie intuitivamente che questo potere può esercitarlo anche nella interpretazione delle leggi; e tale interpretazione, proclamata nell'esercizio del potere legislativo, è interpretazione prettamente *autentica*, nel significato tecnico più rigoroso.

La occorrenza di una interpretazione autentica necessaria ed urgente, tale da giustificare il decreto-legge, non è soltanto teorica. Per la dignità della legge stessa, per la certezza del diritto e per la tranquillità di chi questo deve osservare o fare osservare, ogni volta che la legge debba avere pronta attuazione e la notevole difficoltà di interpretazione, con le conseguenti difformità di applicazione, vada ad investire rilevanti interessi generali, che mal tollerebbero gl'indugi parlamentari, si offre al Governo il caso di necessità che richiede il suo pronto intervento.

(26) ALFREDO ROCCO, *Perfezione* a « Potere esecutivo e norme giuridiche », di C. SALTELLI, Mantellate, Roma, 1926.

(27) A proposito di un rapporto di « rappresentanza », giova richiamare fin d'ora alcune disposizioni costituzionali che dovremo più ampiamente esaminare in seguito. Alle cariche governative si perviene per designazione del Gran Consiglio del Fascismo, (articolo 13, legge 9 dicembre 1928, numero 2693), di cui fan parte, insieme ai membri del Direttorio del P. N. F., i presidenti delle Confederazioni nazionali fasciste dei sindacati (art. 5 legge citata). Si ha, pertanto, in questa funzione indicativa la partecipazione dei dirigenti del Partito, il quale assume la organizzazione e la tutela di ogni categoria di cittadini, e la partecipazione dei rappresentanti dei produttori, lavoratori e datori di lavoro. Nè la nomina dei governanti riservata al Re (art. 2 l. 24 dicembre 1925, n. 2263) attenua l'efficienza del potere indicativo del Gran Consiglio, dato che, *fuori di tale designazione, il Re non ha altra possibilità di scelta.*

L'indugio, la indecisa o inesatta interpretazione della legge possono portare ad una intempestiva, o ad una imprecisa o sperequata applicazione della legge stessa, che può essere straordinariamente e generalmente dannosa.

Il requisito della urgenza è insito nella interpretazione autentica — quando occorra — dei decreti-leggi, che in quello stesso requisito trovano la ragione di loro legittimazione; ov'è urgente necessità della norma, ivi è pari necessità della sua condizione di attuazione (comprensibilità). Onde, non disconosciuta la occorrenza della interpretazione, sarebbe inconcepibile, per l'evidente contrasto, il riconoscimento, in sede di sindacato parlamentare, dell'urgenza del decreto-legge interpretando e non pure dell'urgenza del decreto-legge interpretativo. Potrebbe, invece, il Parlamento, nella sua onnipotenza legislativa, respingere il solo provvedimento interpretativo, non in quanto ne negasse il carattere di urgenza, ma in quanto non riconoscesse la necessità o la opportunità della interpretazione.

Casi d'interpretazione urgente possono, ad es., offrire le leggi finanziarie, di grande interesse per l'erario e pei contribuenti; le leggi di ampia portata economica, mai più indifferente allo Stato corporativo.

Altrettanto deve dirsi delle leggi processuali, che devono rendere a singoli e ad enti la certezza della tutela del diritto, ossia dell'azione, che negli effetti, equivale a certezza del diritto stesso, il quale si ridurrebbe ad una vana e inane astrazione se non si avesse modo di farlo valere. La conoscenza precisa e certa del modo di ottenere tale tutela interessa maggiormente il ben costruito Stato di diritto quando questo si afferma su concezioni di totalitarietà e di autoritarietà; onde, le leggi processuali dello Stato fascista-corporativo, specie se, oltre che in quest'interesse di carattere giuridico-politico, incidono pure in un interesse economico nazionale, esigono maggior precisione e prontezza di applicazione, che implica maggior precisione prontezza e uniformità d'interpretazione. Tale era il caso della interpretazione dell'art. 1, n. 4, del R. D. 1073 del 1934, che doveva indicare, a produttori e ad enti sindacali, a chi dovessero denunziare le controversie del lavoro, le quali sono sempre, più o meno, di natura urgente: caso che, perciò, avrebbe potuto essere risolto, in una forma di compiuta legittimità anche formale, in forma di decreto-legge, perfettamente idoneo ad interpretare autenticamente il *decreto legislativo* suddetto, autorizzato dalla legge 22 gennaio 1934, n. 76.

12. — Benchè, con la presente legislazione, ancora non si possa

pervenire alla *legale* sistemazione del riconoscimento di una *formale* potestà d'interpretazione autentica legislativa nel Duce e Capo del Governo dello Stato fascista-corporativo, individualmente considerato, neppure si è autorizzati a negare che la sua assoluta preminenza, o supremazia, anche su gli organi costituzionalmente legislativi, appartenga al diritto positivo e ponga la persona del Duce in tale posizione, da giustificare, anche dal punto di vista organico — oltre che personale —, la definizione di « sostanziale realtà giuridica » da noi data alla autenticità della sua interpretazione.

13. — E' noto che la grande e principale innovazione costituzionale apportata dalla legge 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo ministro Segretario di Stato, al fine di superare gl'inconvenienti che si erano venuti aggravando nel dopo-guerra col « Governo di Gabinetto », fu quella di sostituire nella direzione del governo, ad un corpo collegiale, cioè, al « Gabinetto », un organo individuale, il Primo Ministro, (28) e nello svincolare questo e i suoi collaboratori dai ceppi parlamentari, in cui il vecchio e ormai inane « gabinetto » era costretto. Con l'art. 2 della legge fu disposto che « Il Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è *responsabile verso il Re* dell'indirizzo generale politico del Governo ». — « I Ministri Segretari di Stato sono nominati e revocati dal Re su *proposta del Capo del Governo* Primo Ministro. Essi sono responsabili verso il Re e *verso il Capo del Governo* di tutti gli atti e provvedimenti dei loro Ministeri ». Per l'art. 3, « Il Capo del Governo Primo Ministro *dirige e coordina* l'opera dei Ministri, *decide* sulle divergenze che possono sorgere tra di essi, *convoca* il Consiglio e lo *presiede* ». Allo stesso Primo Ministro sono pure affidate altre attribuzioni inerenti all'autorità dei vari Ministeri; sì che questi risultano in una condizione di subordinazione gerarchica al Capo, al quale — oltre che al Re; ma questi, s'è detto, non esplica effettiva attività direttiva di governo — devono, infatti, rispondere della loro attività.

Di questa nuova figura del Primo Ministro la relazione ministeriale, che accompagnò il progetto di legge che lo istituì, giustificò la realizzazione giuridica col presentarlo come « *capo riconosciuto d'ingenti forze politiche, economiche, morali esistenti nel Paese e rappresentate nel Parlamento, la valutazione della cui importanza è rimessa alla decisione del Sovrano* ». Decisione che, come abbiamo

(28) Cfr. DONATI, *Op. cit.*, pag. 105.

innanzi notato (v. nota 27), è vincolata alla designazione del Gran Consiglio del Fascismo (art. 23, legge 2693 del 1928, sul Gran Cons.); il quale, a sua volta, « *su proposta del Capo del Governo*, forma e tiene aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato. — Ferme restando le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo, (tra le quali il diritto di proporre la nomina dei Ministri) — il Gran Consiglio forma altresì e tiene aggiornata la lista delle persone che, in caso di vacanze, esso reputa idonee ad assumere funzioni di Governo » (art. 13 cit.).

Ora, se il Capo del Governo, mediante l'esercizio del *potere di designazione* nella formazione del Gabinetto, e con la sua posizione di *supremazia* sul Gabinetto stesso, determina l'indirizzo politico del Governo (29), non è infondato affermare che Egli, già per ciò, legittimamente informi al suo volere pure i provvedimenti legislativi collegiali (decreto-legge e decreto legislativo), i quali sono niente altro che l'espressione attuale e legale di quell'indirizzo.

14. — Ma l'attività legislativa del Capo del Governo non sfocia solo e si esaurisce nei decreti-leggi e nei decreti legislativi, con la collaborazione del Consiglio dei Ministri, ma viene esercitata direttamente anche per attribuzioni proprie, individuali, (30) che confermano e rafforzano nel Capo una potestà che autorevoli Giuristi (31) han forse attenuata definendola « un più sicuro controllo sull'esercizio della funzione legislativa ».

Con l'art. 6, altro caposaldo della legge 2263 del 1925, la « iniziativa », o potestà di proposizione delle leggi, per l'assoluto potere di negazione attribuito al Capo del Governo, può dirsi che sostanzialmente risieda solo in Lui (32). Se, infatti, il suo volere, in forza della notata supremazia sul Gabinetto e sul Gran Consiglio, prevale nell'esercizio dell'« iniziativa » legislativa del Gabinetto (art. 10 Statuto) positivamente, e se il citato art. 6 della legge 2263 del 1925 dispone categoricamente che « *Nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno delle due Camere, senza l'adesione del Capo del Governo* », è chiaro che *solo quel volere può tradursi in legge, che emanì, originariamente o per adesione necessaria, dal Capo del Governo*:

(29) Cfr. DONATI, *op. cit.*, pag. 109.

(30) Cfr.: S. LESSONA, *Corso di istit. di dir. pubbl.*, Cepu, Firenze, 1937, pag. 174; DONATI, *Op. cit.*, pag. 241.

(31) PACCHIONI, *Op. cit.*, pag. 71.

(32) O. RANELLETTI, *Il P. N. F. etc.*, cit., pag. 36: « l'autorità del Duce e Capo del Governo domina lo stesso funzionamento delle Camere ».

vero e proprio *diritto di veto*. E' questa, a nostro avviso, la disposizione più incisiva, che scolpisce nel sistema costituzionale italiano e pone la figura giuridica del Capo del Governo all'apice della organica di tutti i poteri dello Stato, anche pel tramite del supremo potere legislativo.

E neppure qui cessa l'efficienza della volontà di Lui. Anche dopo lo stadio di proposizione, è legittimato il suo personale intervento nel processo di formazione della legge. Lo stesso art. 6 faculta il Capo del Governo a « richiedere che una proposta di legge, rigettata da una delle due Camere, sia rimessa in votazione quando siano passati almeno tre mesi dalla prima votazione»: in tal caso « si procede, senza discussione, alla votazione della proposta di legge a scrutinio segreto » (33). In questa, e in altre facoltà di « richiedere », dalla stessa legge disposte, la volontà manifestata, con la « richiesta », dal Capo del Governo non lascia al Parlamento alcuna potestà di decisione di accoglimento o di negazione, ma, come dalla sostanza funzionale e dalla struttura della legge si evince, la « richiesta » equivale a insindacabile e perentoria disposizione, poichè — la legge soggiunge — « In questo caso si procede, senza discussione, alla votazione della proposta di legge »; mentre s'intuisce che la semplice facoltà di petizione, se non dovesse essere vincolativa, essendo in contrasto con la volontà della Camera che ha rigettato il progetto di legge, avrebbe un vizio d'inerzia congenita, perchè è inevitabile pensare che la Camera, che ha rigettato il progetto, rigetterebbe — senza il decorso del tempo e il miglior consiglio che si può maturare in « almeno tre mesi » — anche la richiesta di nuova votazione (34).

La legge del 15 dicembre 1930, n. 1696 (art. 2), modificando la legge del 23 giugno 1854, n. 1731, portante norme per la promulgazione delle leggi, richiede che l'atto di promulgazione regia sia sempre controfirmato, oltre che dal Ministro proponente, anche dal Capo del Governo (35).

15. — Di ultima formazione — e, certo, non ultima espressione della evoluzione costituzionale, in pieno sviluppo — è la legge di

(33) Con l'art. 15 della legge sulla Camera dei Fasci e delle Corporazioni è stata abolita la votazione a scrutinio segreto.

(34) Le disposizioni sulla potestà legislativa del Capo del Governo, esaminate nel testo, non sono state modificate dalla legge sulla Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

(35) Per una rassegna — benchè necessariamente incompleta — delle molteplici e svariate attribuzioni del C. del G. in Regime fascista, cfr. P. CHIMIENTI, *Capo del Governo*, in « Nuovo Digesto italiano », vol. II, pagg. 839 segg.

recente approvata per acclamazione dalla Camera dei Deputati nella memorabile seduta del 14 dicembre 1938, istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni (36), nella quale maggiormente si manifesta la penetrazione dell'attività di « governo », nel senso ampio più volte spiegato, e la supremazia ed incombenza della volontà del Capo sull'attività legislativa. In questa legge il Governo si riafferma come centro di propulsione della funzione legislativa; cui *collaborano* le due Camere e di cui il Capo del Governo, Duce del Fascismo, è supremo propulsore e guida, come in ogni altra attività e manifestazione della vita Nazionale in regime di « partito unico »: il P. N. F. (37).

Secondo la stessa concezione del DUCE (38), la Camera dei Fasci e delle Corporazioni è formata di elementi che, meglio dei vecchi deputati, possono « *collaborare* con gli altri organi dello Stato alle direttive più utili e più feconde sull'azione di governo e alla formazione delle leggi ». La nuova Assemblea tecnico-politica, poggiando le sue basi sugli enti e sulle funzioni, è istituzione fondamentale del Regime « *chiamata a collaborare col Governo nella formazione delle leggi* ». Non più, dunque, organo primario di legiferazione formale, come l'antico Parlamento, ma organo di « *collaborazione* », essendo il « Governo » — subordinato al suo Capo — designato come organo primario propulsore di ogni attività dello Stato.

Mentre l'art. 2 della legge realizza giuridicamente tale nuova concezione parlamentare — anche pel Senato: « *Il Senato e la Camera dei Fasci e delle Corporazioni collaborano col Governo per la formazione delle leggi* » —, la origine e la condizione dei componenti la nuova Camera, i *Consiglieri Nazionali* — ai quali, nel concetto della legge, sono *parificati i Senatori, quanto al rapporto di « collaborazione » col Governo* —, inquadrano tutto il complesso organo legislativo in una legittima struttura di *gerarchia* col Capo del Governo e Duce del Fascismo, in perfetta aderenza allo stato di realtà della già ferma coscienza politico-giuridica nazionale.

« La Camera dei Fasci e delle Corporazioni è formata dai componenti del Consiglio Nazionale del Partito Nazionale Fascista e dai

(36) Detta legge, n. 129, del 19 gennaio 1939, è stata poi pubblicata nella Gazz. Uff. n. 37, del 14 febbraio 1939; consta di 21 articoli. Ignoriamo ancora gli *acta interna corporis* elaborati in dipendenza della riforma costituzionale.

(37) Sui caratteri di questo regime, cfr. da ultimo: V. ZANGARA, *Il partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, in questa Rivista, 1938, I, 88 segg.; O. RANELLETTI, *Il Partito Nazionale fascista nello Stato italiano*, *ibid.*, 1939, 30 segg.

(38) *Relazione del Capo del Governo* sul disegno di legge da Lui presentato alla Presidenza della Camera il 29 nov. 1938: Atti parlamentari, 1938, n. 2656.

componenti del Consiglio Nazionale delle Corporazioni » (art. 3 l. cit.). « Il Duce del Fascismo, Capo del Governo, fa parte, *di diritto*, della Camera dei Fasci e delle Corporazioni. — Ne fanno parte anche i componenti del Gran Consiglio del Fascismo » (art. 4, l. cit.). Già da queste sole disposizioni rilevasi una distinta prevalente e *plusvalente* condizione giuridica del Duce nel *Parlamento*, perocchè Egli entra a far parte della Camera, e vi resta permanentemente, *di diritto*, in virtù della stessa sua qualità di Capo del Fascismo e del Governo, senz'uopo di alcun provvedimento, designazione e riconoscimento; mentre i Consiglieri Nazionali han *necessità* del *riconoscimento* del Duce, atto che li costituisce in rapporto di subordinazione, se non direttamente — salvo il debito di obbedienza gerarchica, per diverso rapporto, *incombente*, come subito diremo — in riguardo alla ideale funzione parlamentare, certo in riguardo al grado di dignità nell'Assemblea, alle disposizioni che in ordine all'attività legislativa al Duce sono demandate, e alle necessarie interferenze, con tali disposizioni e con le istituzioni di provenienza dei Consiglieri stessi; i quali, inoltre, decadono dalla carica col decadere della funzione esercitata nei Consigli che concorrono a formare la Camera dei Fasci e delle Corporazioni (art. 8, l. cit.), mentre il Duce vi permane.

Il Duce stabilisce la fine di ciascuna legislatura, provocando il relativo decreto reale, che fissa la data di convocazione delle due Assemblee legislative riunite per ascoltare il discorso della Corona. E' Lui pure che *convoca le due Assemblee* periodicamente per l'ordinaria funzione legislativa (art. 10); che ha potestà di *autorizzare* la discussione al Senato e alla Camera, in rispettive assemblee plenarie, dei disegni di legge pei quali tale forma di discussione sia a Lui proposta dalle Assemblee stesse (art. 15); che può prorogare il termine di un mese, stabilito per la trasmissione a Lui del testo di legge discusso e approvato dalle Commissioni legislative (art. 16); che *dispone* che tale testo (sottratto al voto del Senato — ex articoli 15 e 16 —) sia sottoposto alla sanzione del Sovrano e che sia promulgato; che *stabilisce* quando un disegno di legge, che, pel suo oggetto esigerebbe la discussione e deliberazione in assemblea plenaria (art. 15), sia invece discusso e votato dalle Commissioni legislative, « per ragioni d'urgenza » (art. 17), *che non sono soggette ad alcun sindacato*; che *giudica* quando le *norme corporative*, che stabiliscano contribuzioni, possono essere presentate alla Commissione legislativa competente, e Lui stesso, con *vera e propria funzione di sovranità* (art. 7 Stat. Alb.), dopo l'approvazione della Commissione, *promul-*

ga, con proprio decreto, il testo legislativo, « da inserire nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno » (art. 19, l. cit.).

16. — I Consiglieri Nazionali provengono, tutti, da determinate categorie, sulle quali la individualità del Duce del Fascismo, Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato ha supremazia esplicita diretta e assoluta. Tali categorie sono: a) componenti il Consiglio Nazionale del P. N. F.; b) componenti il Consiglio Nazionale delle Corporazioni; c) componenti il Gran Consiglio del Fascismo (art. 3 e 4, l. cit.).

17. — a) Secondo lo Statuto del P. N. F. (39), « Il Partito Nazionale Fascista (40) è una milizia civile volontaria *agli ordini del Duce*, al servizio dello Stato » (art. 1). « Il *Duce* è il Capo del P.N.F. *Impartisce gli ordini* per l'azione da svolgere... » (art. 2). E' qui definito, in funzione e struttura fondamentale, il rapporto di rigorosa gerarchia che domina la forte compagine del Partito — che è pure l'espressione dell'unità nazionale —; gerarchia che assomma al vertice nell'altissima personalità del Duce, che ne è il « Capo » e dispone incondizionatamente di gerarchi e gregari, giusta la formula del giuramento di ogni fascista (art. 9 dello Statuto: « Nel nome di Dio e dell'Italia, giuro di *eseguire gli ordini del Duce* e di servire con tutte le mie forze e, se è necessario, col mio sangue, la causa della Rivoluzione Fascista »).

Il *Consiglio Nazionale del P. N. F.* è costituito (art. 17 Stat.): 1° dal Segretario del Partito — cui spettano titolo e funzioni di Ministro Segretario di Stato (art. 14 Stat.) —, che è nominato e revocato con Decreto Reale *su proposta del Duce* ed è *responsabile verso il Duce* di tutti gli atti e provvedimenti del Partito (art. 14 cit.); 2° dal Direttorio Nazionale, *nominato e revocato dal Duce*, su proposta del Segretario del Partito (art. 15 Stat.); 3° dai Segretari federali, che sono *nominati e revocati dal Duce*, su proposta del Segretario del Partito (art. 15 cit.); 4° dagli Ispettori del Partito, che sono nominati e revocati dal Segretario del Partito, il quale, come ogni gerarca o gregario, è *agli ordini del Duce* (art. 1 e 2, Stat. cit.); 5° dal Segretario,

(39) Approvato con R. D. 28 aprile 1938, n. 513; modif. con R. D. 21 nov. 1938.

(40) Per più particolare esame dello Statuto del P. N. F., nelle parti non modificate dalla riforma del 1938, cfr.: V. ZANGARA, *Il Partito e lo Stato*, Stud. Ed. Mod., Catania, 1935; A. JAMALIO, *Fasci di combattimento*, in « Nuovo Digesto italiano », 1938, Vol. V, pagg. 936 segg., e la bibliografia ivi indicata.

dal Vice Segretario e da due Ispettori dei Fasci italiani all'estero; 6° dal Presidente dell'Associazione Nazionale dei Mutilati e invalidi di guerra; 7° dal Presidente dell'Associazione Nazionale Combattenti (R. D. 21 novembre 1938-XVII).

18. — b) Il *Consiglio Nazionale delle Corporazioni* è composto (legge 5 gennaio 1939, n. 10): 1° dei membri del Comitato corporativo centrale; 2° dei Consiglieri effettivi dei Consigli delle Corporazioni (art. 1, l. cit.).

Il *Comitato Corporativo Centrale* è composto (art. 2, l. cit.): a) dei Ministri e Sottosegretari di Stato; b) dei Vice-Segretari e del Segretario amministrativo del P. N. F. (vedi pure art. 19 e 20, Stat. del P. N. F.); c) dei rappresentanti del P. N. F. in seno alle Corporazioni con funzioni di Vice-Presidenti (vedi pure art. 15, Stat. del P. N. F., e art. 2, l. 5 febbraio 1934, n. 163); d) dei Presidenti delle Confederazioni sindacali delle varie categorie di produttori.

I *Consigli delle Corporazioni* sono composti (art. 3, l. n. 10 del 1939, cit.) di consiglieri effettivi, nominati in rappresentanza del P. N. F. (v. pure art. 15, Stat. del P. N. F.), delle Associazioni professionali, dell'Ente Nazionale Fascista della Cooperazione; e di consiglieri aggregati nominati su designazione delle Associazioni professionali e di altri Enti.

Per la legge 5 febbraio 1934, n. 163, le Corporazioni sono istituite con decreto del Capo del Governo (art. 1); al quale è pure demandata la nomina dei rispettivi Presidenti (art. 2) e l'approvazione delle designazioni dei componenti il Consiglio di ciascuna Corporazione (art. 3), la convocazione delle Corporazioni Unite (art. 5), nonché la costituzione dei Comitati corporativi (art. 6). Il Capo del Governo imprime pure il crisma di *obbligatorietà* alle norme, accordi e tariffe elaborati dai competenti organi corporativi e sindacali (art. 11); e, per *impartire direttive* in ordine all'azione sindacale rispetto ai problemi della produzione e ai fini dell'ordinamento corporativo, può convocare in assemblea generale delle Corporazioni i membri del Consiglio Nazionale delle Corporazioni e i Consiglieri aggregati ai Consigli delle singole Corporazioni (art. 5, l. n. 10 del 1939).

Tutti codesti funzionari corporativi che, a cagione delle loro funzioni, entrano a far parte della Camera dei Fasci e delle Corporazioni ripetono, dunque, la loro nomina e funzione corporativa, direttamente, o per consenso espresso o tacito, dal Capo del Governo e Duce del Fascismo; alla cui volontà si riconduce pure ogni lo-

ro attività. Per la legge 30 marzo 1930, n. 206 (41), « la presidenza del Consiglio Nazionale delle Corporazioni in tutti i suoi organi, spetta al Capo del Governo, Ministro Segretario di Stato, che convoca il Consiglio secondo necessità » (art. 3); il Capo del Governo può modificare, con proprio decreto, la costituzione delle Sezioni del C. N. delle CC. (art. 4); può provocare decreto reale per apportare varianti e aggiunte all'elenco dei membri di diritto dell'Assemblea generale del C. N. delle CC.; provoca decreto reale di riconoscimento della qualità di membro del C. N. delle CC. (art. 8); autorizza l'intervento di Ministri e Sottosegretari di Stato alle riunioni dei vari organi del Consiglio (art. 17); può invitare ad assistere alle sedute dei vari organi del Consiglio, in qualità di osservatori, i rappresentanti di organizzazioni permanenti internazionali, cui l'Italia partecipi a mezzo di delegazioni nominate o autorizzate dal Governo del Re (art. 18).

19. — c) Per la legge 9 dicembre 1928, n. 2693, i componenti, a tempo illimitato, del Gran Consiglio del Fascismo, che vi partecipano per essere rivestiti di altre qualità o funzioni, devono essere riconosciuti — e ne possono essere revocati in ogni tempo — con decreto reale *provocato dal Capo del Governo* (art. 6). *Con decreto del Capo del Governo* sono nominati i membri del Gran Consiglio per la durata di un triennio (art. 7). Il Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato è, *di diritto* — autorità suprema *ex se*, senz'uopo di alcun riconoscimento —, il Presidente del Gran Consiglio del Fascismo; lo convoca e ne fissa l'ordine del giorno (art. 2). Il Gran Consiglio del Fascismo « è *organo collegiale supremo* » del P. N. F. (art. 13, Stat. del P. N. F.); già come tale trovasi rigorosamente soggetto *agli ordini del Duce* (artt. 1 e 2 Stat. del P. N. F.).

Ma che su di esso incomba anche la supremazia del Capo del Governo si evince agevolmente anche dalla stessa cennata struttura della legge del 1930, che inserì nell'ordinamento costituzionale dello Stato il Gran Consiglio come « organo supremo, che coordina e integra tutte le attività del Regime sorto dalla Rivoluzione del 1922. Esso ha funzioni deliberative nei casi stabiliti dalla legge, e dà, inoltre,

(41) Su di una « funzione legislativa » del Consiglio Nazionale delle Corporazioni e sulla caratteristica attività che vi esercita il Capo del Governo, cfr. le originali ed incisive considerazioni di M. D'AMELIO (*L'ordinam. del C. N. delle CC. - Organo Supremo* -, nel « Corriere della Sera » del 18 aprile 1929, n. 93 articolo di fondo); le quali, benchè si riferiscano al progetto della legge cit. nel testo, restano di vivo interesse anche ora che il C. N. delle CC. è entrato a far parte della Camera dei Fasci e delle CC.

parere su ogni altra quistione politica, economica e sociale di interesse nazionale, *sulla quale sia interrogato dal Capo del Governo* ».

20. — La totalitaria incombenza della supremazia organica e funzionale del Duce del Fascismo, Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato, nell'ordinamento costituzionale e giuridico dello Stato italiano, la cui vita e attività è tutta da Lui dominata, nella funzione legislativa, come nella funzione governativa (42), non dà, è vero, allo stato della legislazione, possibilità di inquadrare, in una *forma* di stretta *legalità*, una *individuale* potestà d'interpretazione autentica del Duce. Ma ciò non sopprime la matura coscienza giuridica, che tale potestà, senz'alcun dubbio, riconosce ed esige. Potrà, al più, in certa guisa deprimerla, facendole risentire del contrasto e del disagio di una legislazione che, per essere ancora in evoluzione, è tuttora imperfetta. La coscienza politico-giuridica della Nazione ormai è ferma nel ritenere che alla volontà del Duce si riconduca il *contenuto* giuridico della vita dello Stato. Vi è uno *spirito* del diritto, certo e chiaro, che vige con tutto il suo intrinseco carattere di obbligatorietà, benchè non concentrato e formulato in norme scritte: è spirito di *fede*, di obbedienza all'Uomo-organo che guida il Popolo ad immancabili mète (e non è lirismo): è spirito che risiede nella coscienza di un Popolo che lo manifesta quotidianamente in ogni sua attività pubblicistica o collettivistica.

Non ci si può, tuttavia, dissimulare che una tal coscienza generale è dominata, *frattanto*, da un elemento *personalistico*, che è caratteristico dei grandi pionieri della storia; il quale, anch'esso, mal si presta alla identificazione e valutazione di una sistematica e permanente attività organale d'interpretazione autentica. Egli è perciò che, nel presente momento storico e allo stato della legislazione costituzionale, si è indotti a ritenere che nella interpretazione del Duce ricorra un'autenticità che è, come la definimmo, « sostanziale realtà giuridica », da cui, l'interprete comune, nell'attuazione della legge, più che non possa per estrinseco vincolo formalistico, non sappia prescindere per intima soggezione concettuale e spirituale, per spontaneo sentimento di obbedienza, aderente alla coscienza della generalità: stato soggettivo e collettivo di necessità, donde scaturisce la *norma agendi*. (43).

(42) Cfr. pure RANELLETTI, *Il P. N. F.*, cit., pag. 35.

(43) Pare che non diversamente e in un'epoca non ancora ben definita come l'epoca presente, V. SCIALOIA (*Sulla conversione in legge dei decreti-legge*, in *Archiv. giur.*, vol XXXIX, 1923, fasc. I, pagg. 1 segg.) concepisse, nella sua alta mente di giurista realizzatore, la fonte di legittimazione del decreto-leg-

21. — Concludiamo. Al Governo fascista, per la legge n. 100 del 1926, dev'essere riconosciuta una *formale* potestà d'interpretazione autentica col mezzo del decreto-legge, o del decreto legislativo, se del caso, nei sensi e limiti spiegati.

Al Duce, individualmente considerato, va riconosciuta una potestà d'interpretazione autentica, *non formale*, poichè il sistema legislativo-costituzionale non ha formulato ancora una disposizione che demandi al Duce una qualsiasi potestà individuale legislativa (l'iniziativa per provocare una siffatta disposizione ben si addirebbe al Gran Consiglio, in virtù della sua specifica competenza collaborativa costituente); ma questa potestà viene a Lui riconosciuta come una « *sostanziale realtà giuridica* », fondata sulla sua supremazia organica e funzionale sul potere legislativo effettivo e responsabile (le Camere), come sul potere esecutivo, che insieme possono, in determinate proporzioni, compendiarsi in un nuovo *potere di governo*; e viene fondata, soprattutto, su di una spontanea coscienza popolare, prettamente giuridica, consolidatasi sul carattere di generale obbligatorietà di ciò che, inerente ai poteri dello Stato Fascista-corporativo, sia dal Duce, *nella pubblicistica sua funzione*, manifestato.

22. — E' noto come, specie in questi ultimi tempi, con molta autorità scientifica e tecnica (44), si sia auspicata la istituzione di apposito organo permanente, idoneo alla incombente occorrenza della interpretazione autentica, diverso dall'organo parlamentare; il quale, ancora oggi, forse, pur nella sveltita funzionalità delle « Com-

ge quando non era ancora autorizzato dalla legge scritta: la legittimità dei decreti-leggi « è fondata sopra una norma costituzionale non scritta... norma figlia del sentimento della necessità, sarebbe stata dettata in modo immediato dalla coscienza giuridica del popolo e avrebbe di per sè acquistato valore immediato ». (Da PACCHIONI, *op. cit.*, pag. 75). Il PACCHIONI (*ibid.*) obiettò che « la coscienza giuridica del popolo non può, a nostro avviso, essere considerata fonte immediata di norme giuridiche. Essa diventa fonte di diritto solo in quanto si manifesti in consuetudini, sentenze, o dottrine stabilite ». Pare, però, che ciò risponda alla esigenza della tradizionale concezione del diritto consuetudinario, ma non meno mi e, forse, non possa riguardare quella coscienza popolare che si consolida rapidamente e si manifesta, oltre un andamento di normalità sorpassata, in periodi straordinari o di transizione, o di *diverso orientamento* della vita di un popolo, senza che perciò perda il carattere di generale obbligatorietà, di diritto: *diritto nuovo, novus ordo*.

(44) Cfr. M. d'AMELIO, *La Corte di Cassazione come giudice di prima istanza*, in questa *Rivista*, 1930, I; A. GIAQUINTO, *Della potestà interpretativa autentica delle leggi*, in « Studi in onore di Silvio Longhi », « Riv. pen. », 1935, 237 segg.; S. LONGHI, *Aspetti della Corte di Cassazione*, in *Riv. pen.*, 1934, I, e gli altri autori richiamati dal d'Amelio.

missioni legislative » della nuova Camera (art.li 12 e segg., l. sulla Camera dei FF. e delle CC.), non riuscirà a sottrarsi totalmente ai noti inconvenienti che il concorso dei vari elementi formativi della legge ordinaria rende inevitabili. L'accelerato andamento d'ogni attività pubblicistica e il *nuovo potere di governo* con tutte le sue ampie attribuzioni, ci orientano, per una formale sistemazione dell'organo interpretativo, verso il Supremo organo di governo, il Capo, come il più adatto, per agilità e continuità di funzionamento, e per accentramento dei poteri dello Stato tanto di ordine legislativo quanto di ordine esecutivo (45).

Benchè in detto organo debba risiedere — anche per adeguarsi alla potestà legislativa ordinaria — la potestà d'iniziativa, originaria o provocata, e dispositiva della interpretazione, è ovvio che altro organo tecnico, di collaborazione, occorrerà che eserciti la speciale e permanente attribuzione di segnalare o dar pareri sulle occorrenze d'interpretazione obbligatoria: organo di collaborazione e di predisposizione di tutto ciò che il provvedimento del potere disponente possa esigere.

Che l'organo costituzionale più adatto a questa grave e complessa funzione sia la Suprema Magistratura giudiziaria dello Stato, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, non occorre che qui si ripeta, dopo quanto, senza dissensi, che ci siano noti, si è con grande autorità già detto e scritto (46). Solo per enunciare un nostro concreto benchè modesto concetto, aggiungiamo: la Corte Suprema, specialmente con la collaborazione dei subordinati uffici cosiddetti del Ruolo e del Massimario — con chiara veggenza voluti dal D'AMELIO, e dei quali pare che non sia a tutti nota la grande importanza ed alta finalità, benchè mantenuti con mezzi assolutamente inadeguati —, essendo in grado di apprendere quali casi esigano la interpretazione normativa, li segnalerebbe al Capo del Governo, cui sarebbe riservato di provvedere, con *proprio decreto legislativo*, in attuazione di legge di delegazione a simiglianza della legge n. 100 del 1926, art. 3. Il Capo del Governo potrebbe provvedere anche di sua iniziativa, sentito il parere della Corte Suprema (47).

Quanto al particolare ordinamento degli uffici, esso andrebbe

(45) L'affidamento della interpretazione « autentica » alla sola Corte di Cassazione — come era stato proposto — sarebbe anticostituzionale. L'interpretazione autentica è legge, insindacabile — se no mancherebbe allo scopo —; e affidarla ad organo diverso dal legislativo equivarrebbe a sovrapporre l'organo di interpretazione all'organo legislativo stesso.

(46) V. nota 44.

(47) Cfr. pure GIAQUINTO, *Op. cit.*, pag. 242.

con molta ponderazione studiato e ordinato. Una cosa, però, va presto avvertita: coloro che fossero chiamati a collaborare, comunque, allo studio della norma interpretativa da sottoporre al provvedimento del Capo del Governo, dovrebbero possedere, oltre ad una *seria* preparazione scientifica, ossia di vasta conoscenza della dottrina e della giurisprudenza, tale da poter *vagliare* — non catalogare — ogni precedente sulla interpretazione contestata, anche grande e vigile *sensibilità politica*. La ragione è ovvia: la norma interpretativa non subisce limiti dispositivi e sindacato giudiziario o parlamentare; e, per quanto lo speciale organo dovrebbe compiere opera d'interpretazione, esso non cesserebbe di collaborare all'esercizio di potestà legislativa, di natura supremamente politica.

SUNTO DELL'ARTICOLO

L'A., prendendo occasione da una sentenza della Corte di Cassazione, studia la figura giuridica del DUCE nello Stato fascista-corporativo, in rapporto al potere legislativo, al fine di apprendere se al DUCE stesso compete una potestà d'interpretazione autentica della legge. L'A. esclude che, allo stato della legislazione costituente, tale potestà possa riconoscersi con un significato tecnico, tradizionale e statutario (formale); conclude, però, che la supremazia del Duce anche sulle Camere legislative — specie secondo la recente riforma — e, soprattutto, la coscienza del Popolo, che accoglie come obbligatoria ogni manifestazione di attività pubblicistica del DUCE, rendono alla sua interpretazione un'«autenticità» che, se non è legge formale, è «sostanziale realtà giuridica». L'A., infine, convinto della necessità della istituzione di un organo nuovo speciale di interpretazione autentica, avvisa, per la considerata supremazia del DUCE anche sull'attività legislativa, che organo di interpretazione potrebbe essere il Capo del Governo, con la collaborazione tecnica della Corte Suprema a Sezioni Unite, coadiuvata da uno speciale ufficio di segnalazione e di preparazione.