

possibile che per il solo fatto della non comparizione dell'opponente debba confermare od emettere una sentenza di condanna per un reato che è cessato di esistere fin dal momento in cui l'oblazione venne fatta ritualmente, dato che il pagamento opera *ex tunc*?

Se al giudice dell'opposizione consti che all'epoca della emissione del decreto il reato era già estinto per prescrizione, e che quindi la condanna fu pronunciata illegittimamente, egli non deve pronunciare sentenza che renda esecutivo il decreto di condanna, ma sibbene sentenza di non doversi procedere perchè il reato è estinto per prescrizione. Lo stesso ragionamento vale per il caso di amnistia. Sarebbe davvero paradossale rendere esecutivo un decreto che poi non può essere veramente attuato nel momento della esecuzione, perchè bisogna dichiarare estinta la pena per amnistia (art. 151 codice di proc. penale).

Nei due casi precedentemente prospettati non si potrebbe poi nemmeno ricorrere a questi estremi rimedi, giacchè superata la prescrizione del reato, con la sentenza di condanna incomincia a decorrere una nuova prescrizione, la prescrizione della condanna che, se non si verifica per il trascorrere del tempo, non può essere applicata. Difatti una cosa è la prescrizione del reato ed un'altra la prescrizione della condanna (art. 157-160 codice di proc. penale e 172 codice penale). Così, superata l'applicazione dell'oblazione nel dibattimento, questa non può essere più applicata nel momento della esecuzione. Ed allora il condannato dovrebbe espiare una pena sorta da un reato estinto. Se tutto ciò fosse vero, noi arriveremmo alla negazione di tutti i principii fondamentali ed indistruttibili del sistema giuridico penale processuale, alla negazione di quei principii naturali che resistono saldi e fermi ad ogni scuola, ad ogni più peregrina interpretazione dei codici. È vero che il diritto è in continua evoluzione, è vero che il diritto non può cristallizzarsi in formule rigide, ma è pur vero che alcuni principii fondamentali del diritto guideranno sempre gli esperti ed i tecnici nella interpretazione logica, e staremmo quasi per dire naturale degli articoli di legge. Se qualche disposizione di legge, per la sua dizione non troppo perfetta, si presta ad una rigida e meccanica interpretazione che è in contrasto con tutti i principii che reggono e governano nella sua unità ideale ed organica, il sistema, ed allora bisogna dar vita alla norma, darle il vero significato, quello che risulta in armonia, dopo accorto e ponderato esame, con tutto il sistema creato dal legislatore. Le interpretazioni isolate di un solo articolo condurrebbero ad errori gravissimi. Il sistema penale o procedurale è un organismo, i cui movimenti bisogna spiegare con riferimento a tutte le varie parti che lo costituiscono.

Quindi l'art. 510 codice di proc. penale, a nostro modesto avviso e per le semplici osservazioni pro-

spettate, va interpretato *cum grano salis*, mettendolo in costante relazione con tutto il sistema procedurale di cui è una piccola cellula, ma non l'intero organismo, per evitare le gravissime dissonanze giuridiche di rendere esecutivo un decreto, il cui reato risulta storicamente estinto al giudicante.

Nei tre casi prospettati, secondo la nostra modesta interpretazione, il giudice, essendo estinto il reato, deve pronunciare sentenza di non doversi procedere indicando il motivo di diritto che determina la formula. Il reato estinto, che non ha vita, non può dare origine al nuovo germoglio, condanna. La condanna nasce come conseguenza del reato, germoglia vicino al tronco del delitto, e se questo è secco, non può nascere alle radici una condanna.

Tale interpretazione dell'art. 510 codice di procedura penale ci sembra la più logica e la più razionale, e pensiamo di non aver detto alcuna eresia giuridica.

Naturalmente lo stesso principio d'interpretazione non può valere nel caso in cui l'opponente non comparso abbia specificato come motivo di lagnanza, « per non aver commesso il fatto, perchè il fatto non sussiste, perchè il fatto non costituisce reato », giacchè, in queste specifiche ipotesi, se non si presenta nel giudizio per fornire le prove contrarie, la presunzione di reità resta tale, ed il giudice, non avendo altri elementi a sua disposizione, non può modificare il suo precedente giudizio di condanna, e quindi a rigor di logica deve pronunciare la sentenza che rende esecutivo il decreto impugnato, sempre nel caso di non comparizione dell'opponente.

Avv. ROMOLO ASTRALDI

QUESTIONI PROCESSUALI E DI TECNICA LEGISLATIVA

in tema di conversione in legge di decreti-legge

La legge 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, ha per la prima volta definito i limiti entro i quali il governo può sostituirsi al potere legislativo nella emanazione di norme di legge, concedendo tale facoltà soltanto nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano.

Anteriormente a detta legge, la legislazione italiana taceva completamente in materia, onde, data l'impossibilità di fatto di sopprimere totalmente nella pratica di governo il decreto-legge, dottrina e giurisprudenza (1) avevano largamente discusso

(stampato n. 46-A, legislatura XXVII). Essa espone inoltre la storia dell'indirizzo della giurisprudenza circa l'applicabilità dei decreti-legge, dalla sentenza della cassazione di Roma a sezioni unite, che per la prima volta affrontò la questione nel 1888, sino alle ultime, pure della cassazione, del 1924, nonché a quelle della corte dei conti, del consiglio di Stato e del senato costituito in alta corte di giustizia, rilevando come non solo la prevalente dottrina, ma anche la giurisprudenza, salvo qualche sporadica e temporanea deviazione, avessero finito col riconoscere la legalità dell'intervento eccezionale del governo nella

(1) La relazione ministeriale al progetto della legge 31 gennaio 1926, n. 100 (stampato della camera dei deputati n. 543, del senato del regno n. 272, legislatura XXVII) nell'esaminare la questione se sia ammissibile l'emanazione di decreti-legge da parte del governo, espone con larghezza le varie tendenze manifestatesi nella dottrina riportando un'ampia bibliografia sull'argomento e completando quella già esposta nel 1924 dall'on. CODACCI-PISANELLI nella relazione della commissione della camera dei deputati per la conversione in legge con approvazione in blocco di decreti-legge

sull'ammissibilità del decreto-legge e sulla sua applicazione da parte dell'autorità giudiziaria. La legge Rocco, sull'esempio di molte legislazioni straniere (2) ha sanzionato il principio che consente senz'altro al governo l'esercizio straordinario del potere legislativo, circondandolo però di limitazioni e di sanzioni atte ad impedire possibili invadenze non imperiosamente richieste dalle superiori necessità di tutela della vita dello Stato.

La legge ha avuto indubbiamente il fine di ricondurre nei giusti limiti la comprensione dei rispettivi rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo, e quindi di restringere la legislazione per decreto facendole assumere un carattere assolutamente eccezionale. Tale intendimento risulta alla evidenza dalle norme, emanate dal capo del governo d'intesa coi ministri della giustizia e delle finanze, per l'applicazione della legge, (3) nelle quali, a proposito dell'art. 3, tra l'altro si legge: « Riconosciuto il campo proprio delle rispettive competenze dei due poteri, viene, in fatto gradatamente ridotta l'occasione e l'opportunità delle invasioni del governo nella sfera del potere legislativo. Ma a coteste invasioni, se non sono segnati limiti assoluti di materia per non creare dannosi inciampi, sono però imposte condizioni rigorosissime, per le quali la facoltà di emanazione dei decreti-legge deve rivestire carattere di eccezionalità e corrispondere a ragioni di necessità assoluta ed urgente, a cui non possano far fronte gli organi normali del potere legislativo.

« La gravità costituzionale e politica che viene pertanto ad assumere l'atto, col quale il governo si sostituisce al detto potere nell'emanare norme aventi forza di legge, consiglia la maggiore moderazione e prudenza nel ricorrere alla legislazione per decreto, riservandola soltanto alle ipotesi in cui essa appaia inevitabile per la salvaguardia dei superiori interessi dello Stato ».

funzione legislativa. Ormai la questione è completamente superata con la legge 31 gennaio 1926, n. 100; ma dal punto di vista storico non è privo di interesse il dibattito sorto su di essa; dibattito che determinò, nel febbraio 1922, la proposta di legge del senatore SCIALOJA e di altri 78 deputati per regolare la materia. Su di essa, nel novembre dello stesso anno, il senatore SCIALOJA redasse un'ampia relazione (stampato senato del regno n. 345-A, legisl. XXVI) la quale, oltre allo stato della dottrina, della giurisprudenza e ad una rassegna di diritto comparato, contiene l'enumerazione di tutti i decreti-legge emanati dal 1859 al 1921. La legge Rocco ha la sua base appunto nelle disposizioni della proposta SCIALOJA, il cui sistema ha in parte seguito. Come è noto, la proposta era stata con emendamenti approvata dal senato il 15 giugno 1923; ma presentata alla camera decadde per la chiusura della legislatura.

(2) La relazione ministeriale, già citata, contiene una larga enumerazione di legislazioni straniere: quelle di quasi tutti gli Stati europei e molte anche di Stati extra-europei, compreso il Giappone, le quali consentono espressamente al governo l'esercizio straordinario del potere legislativo. Ne espone inoltre le diverse modalità. Rimandiamo ad essa il lettore che abbia vaghezza di approfondire la questione dal lato storico, dato che ormai anche in Italia, dal 1926, la forma di legiferare per decreto, già esistente di fatto fin dai primordi della costituzione del regno, è entrata nella legislazione. Anche il SALTELLI nel suo volume *Potere esecutivo e norme giuridiche*, di commento ed illustrazione della legge (Roma, 1926, tipografia delle Mantellate) indica in modo completo in nota, da pagg. 232 a 238, lo stato della legislazione straniera sulla materia.

Ma la realtà pratica è stata diversa: le esigenze degli ulteriori e gradualissimi sviluppi del regime non hanno fatto e non appare che facciano diminuire quegli stati di necessità derivanti sia dalla materia sia dal funzionamento del potere legislativo che rendono necessario il ricorso al decreto-legge (4).

Tale ricorso il parlamento ha tuttavia sempre riconosciuto legittimo perchè, negli otto anni di applicazione della legge, non si hanno esempi di reiezione e sono rarissimi, come vedremo, quelli di decadenza.

Sarebbe pertanto oziosa un'analisi del fatto, una indagine sulle cause, una discussione sugli inconvenienti e sui vantaggi del sistema. Dal punto di vista giuridico, non rimane che accettare la realtà quale essa è, tanto più che la legge stessa ha senz'altro troncato ogni disquisizione dottrinale e ogni dibattito giudiziario, stabilendo che il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del parlamento (5).

Ma, in queste condizioni, è evidente la maggiore importanza che viene ad assumere la procedura e la tecnica della conversione in legge dei decreti-legge, onde le questioni, che le modalità di applicazione della legge possono far sorgere, meritano da parte degli studiosi del diritto un'attenzione maggiore di quella che fin qui ad esse è stata data. Ecco perchè ci proponiamo di segnalare in queste brevi note alcune di tali questioni.

* * *

I. La prima condizione estrinseca, cui è subordinato l'esercizio della facoltà del decreto-legge è quella della presentazione del decreto stesso ad una delle camere legislative, per la conversione in legge, non oltre la terza seduta. Si è voluto con ciò investire immediatamente il parlamento del giudizio sul decreto — sempre a tale scopo, si è stabilito che

(3) *Gazzetta ufficiale*, 28 gennaio 1926, n. 22.

(4) Il numero dei decreti-legge aumentò rapidamente, per intuitive ragioni, durante gli anni di guerra e del primo dopoguerra, tanto che il regime fascista dovette per vari anni sistemare la vecchia congerie dei decreti-legge ereditati dai passati governi, ricorrendo al sistema dell'approvazione in blocco con unico disegno di legge di conversione. Nel 1926 e 1927 si ebbe, sotto l'impero della legge 31 gennaio 1926, una diminuzione accentuata; dal 1928 in poi il numero si è conservato stazionario sui 250-300 all'anno, ciò che rappresenta, *grosso modo*, i due terzi dell'intero lavoro legislativo. Infatti nel 1928 i decreti-legge, dai 632 del 1926 e 587 del 1927, discesero a 275, mantenendosi poi su questa cifra: così nel 1929 se ne sono avuti 260; nel 1930, 256; nel 1931, 300; nel 1932, 250; nel 1933, 309. Desumiamo questi dati dal *Bollettino parlamentare* e supplementi, pubblicazione edita dalle segreterie generali del senato del regno e della camera dei deputati.

(5) Il SALTELLI, nel commento già citato, esamina largamente il problema del sindacato giudiziario sui decreti-legge sia dal lato storico, sia dal lato interpretativo della legge Rocco, venendo alla conclusione che se questa esclude ogni possibilità di sindacato materiale — necessità ed urgenza — lascia però inalterato il diritto al sindacato estrinseco o formale dell'atto da parte dell'autorità giudiziaria, la quale deve perciò negare applicazione a tutti quei decreti privi di carattere giuridico per la mancanza delle condizioni e forme costituzionali necessarie alla loro nascita, o per la mancanza di competenza nell'autorità che li abbia emanati, ovvero per la perdita di efficacia dei decreti stessi (SALTELLI, op. cit., pag. 295 a 318).

il relativo disegno di legge ha carattere d'urgenza — perchè esso possa nel più breve termine avere il vaglio politico e di merito dell'organo dal quale avrebbe dovuto emanare. Il che ha una importanza pratica rilevante, di fronte alla disposizione legislativa che una eventuale reiezione o anche una semplice modificazione non hanno effetto *ex tunc*, ma *ex nunc*.

De iure condendo ci sembra opportuno un rilievo. Tanto il regolamento del senato del regno che quello della camera dei deputati (6) stabiliscono la norma che i disegni di legge possono essere presentati, oltre che in seduta, anche direttamente alla presidenza, e dànno facoltà ai rispettivi presidenti di convocare le giunte permanenti e gli uffici anche nei periodi nei quali il parlamento non tenga sedute, perchè in vacanze o convocato a domicilio. L'obbligo di presentare il disegno di conversione entro la terza seduta — si noti, a pena di decadenza — quando una delle due camere tiene seduta, dovrebbe pertanto, in ossequio alla finalità della disposizione, essere stabilito come terzo giorno dalla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*. Sarebbe questo da un lato un doveroso rispetto dell'organo legislativo, al quale il governo, per assoluta e urgente necessità, si sostituisce, e dall'altro un acceleramento della procedura di conversione perchè darebbe la possibilità di portare in discussione fin dalla prima seduta il relativo progetto, il cui esame preliminare, la commissione cui è assegnato, potrebbe aver già compiuto anche nel periodo di sospensione di lavori da parte dell'assemblea (7). Il che, come si è detto, ha la sua importanza pratica per il definitivo vigore della norma di legge.

Ma una questione particolare si presenta nel caso di decreti-legge, i quali riguardino imposizione di tributi o approvazione di bilanci o dei conti dello Stato. L'art. 10 dello statuto del regno detta al riguardo la norma che i disegni di legge di tale contenuto debbono essere presentati alla camera dei deputati prima che al senato del regno. Orbene, la legge 31 gennaio 1926, n. 100, usando la locuzione generica che i disegni di legge di conversione in legge di decreti debbono essere presentati entro la terza seduta « ad una delle due camere » ha inteso forse apportare una deroga all'art. 10 dello statuto?

A noi sembra di no, nonostante il contrario parere del SALTELLI, che è l'interprete più autorizzato

della legge in esame (8) e i rari ma pur esistenti esempi della pratica (9).

In primo luogo, la dizione letterale della legge non elimina la facoltà di scelta del governo di presentare i disegni di legge all'una o all'altra delle due camere, perchè non commina espressamente la decadenza se il progetto non è presentato a quella delle due camere che tenga seduta, mentre l'altra è in vacanza. Se, al momento della pubblicazione del decreto sulla *Gazzetta ufficiale*, le due camere fossero contemporaneamente in funzione, è chiaro che il governo potrebbe esercitare la scelta per i decreti per i quali nessun ordine di precedenza è dallo statuto stabilita. Ne consegue che, tenendo seduta una sola delle camere, la mancata presentazione non importerebbe decadenza, potendo essa avvenire in seguito entro la terza seduta dell'altra camera. Ma poi la facoltà di presentazione alla presidenza permette in ogni caso di farla indifferentemente all'una o all'altra di esse, anche se una sola sia in funzione soddisfacendosi così ugualmente all'obbligo di legge.

In secondo luogo, va osservato che la legge 31 gennaio 1926 non ha per fine di regolare la priorità di presentazione dei progetti al parlamento, ma solo quello di determinare i casi nei quali il potere esecutivo può provvisoriamente sostituirsi per urgenti necessità al potere legislativo: non sarebbe pertanto buona regola di ermeneutica, tanto più trattandosi di un provvedimento di *ius singulare*, estenderne la portata al punto da abrogare una norma statutaria, dettata dal ben diverso intento di dare alla camera dei deputati la priorità di esame di materie che toccano la vita finanziaria dello Stato.

Infine, se veramente allo statuto si fosse voluto derogare, è ovvio che la deroga avrebbe dovuto essere espressa e generale per tutti i progetti, mentre la legge in esame, per il suo contenuto, non può riferirsi se non ai soli progetti di conversione di decreti-legge, e quindi la norma statutaria rimarrebbe inalterata per i disegni di legge veri e propri. Verrebbe così a determinarsi una distinzione arbitraria e un vero e proprio dualismo, tanto meno comprensibile in quanto il decreto-legge, e quindi il relativo progetto di conversione, rappresentano un'eccezione alla normale funzione di legiferare, propria soltanto del potere legislativo.

La prassi contraria instauratasi non ci sembra pertanto corretta (10).

(6) Regolamento della camera dei deputati, testo unico 1° maggio 1929, articolo 42; del senato del regno, 12 dicembre 1929, art. 61.

(7) La proposta di legge SCIALOJA prevedeva appunto la presentazione alla presidenza stabilendo il termine di cinque giorni. Devesi osservare che già da qualche anno la presentazione alla presidenza nei periodi di vacanze del parlamento è entrata generalmente nella pratica.

(8) Il SALTELLI (op. cit., pag. 260) riconosce che può sorgere il dubbio se la norma della presentazione del progetto di conversione ad una delle due camere, non oltre la terza seduta, abbia derogato alla disposizione dell'art. 10 dello statuto, ma si limita a dire che anche nei casi di questo articolo, il progetto può essere indifferentemente presentato alla camera dei deputati o al senato senza che si incorra in decadenza. Con ciò viene implicitamente ad affermare la deroga alla norma statutaria, senza darne le ragioni. La questione non ci sembra bene impostata. Trattandosi di decreti-legge contemplati dall'art. 10 dello statuto come spettanti per priorità di esame alla camera dei deputati, è ovvio che per il veri-

ficarsi della decadenza è necessaria la mancata presentazione entro la terza seduta di questa assemblea.

(9) Si hanno vari esempi di decreti-legge, convertiti in legge, concernenti materie di tributi e di bilancio presentati prima al senato del regno: sono i decreti 9 dicembre 1928, n. 2745, di modificazioni alle tasse sulle concessioni governative; 10 e 17 giugno 1929, num. 982, 985, 986 e 1016, di variazioni di bilancio e prelevamenti dal fondo di riserva, e di modificazione del trattamento doganale dei grassi alimentari, 24 novembre 1930, n. 1574, di variazioni al bilancio delle colonie, e 13 marzo 1933, n. 157, di proroga di agevolazioni fiscali a favore dell'industria automobilistica. La camera dei deputati non ha sollevato obiezioni circa il rispetto del diritto alla priorità di esame.

(10) La proposta di legge SCIALOJA, già ricordata nel testo approvato dal senato prevedeva l'ipotesi di presentazione del disegno di conversione alla presidenza della camera che non sedesse, stabilendo il termine di cinque giorni. Orbene essa che usava (art. 1), nei riguardi della presentazione, la dizione, passata poi nella legge

Sempre nei riguardi della presentazione, la legge Rocco, al fine di assicurare che il controllo del parlamento avvenga immancabilmente, stabilisce l'obbligo di darne immediata notizia nella *Gazzetta ufficiale*. Perciò — osserva la relazione ministeriale al progetto (11) — « i decreti legge di cui non risulti dalla *Gazzetta ufficiale* la presentazione al Parlamento, debbono ritenersi privi di efficacia e qualunque magistrato deve negare ad essi osservanza ». E sta bene: ciò è una diretta conseguenza della sanzione di decadenza. Ma processualmente, per la sua applicazione, può essere sufficiente o, per lo meno, non dare luogo a inconvenienti la semplice constatazione della inesistenza sulla *Gazzetta ufficiale* dell'avviso di presentazione al parlamento? A noi sembra di no.

Data la sanzione di decadenza, la mancata presentazione e, non si dimentichi, nel termine, deve risultare da un atto positivo. Non può bastare una semplice ricerca negativa sulla *Gazzetta ufficiale* da parte di chi il decreto-legge è chiamato ad applicare. Tale ricerca potrebbe anche indurre in errori e non avrebbe mai la certezza di una attestazione positiva: è necessaria quindi una dichiarazione esplicita di decadenza. Ciò è del resto conforme alla euritmia della legge, perchè questa, nel caso di reiezione del disegno di legge di conversione, fa obbligo ai presidenti delle camere di darne notizia sulla *Gazzetta ufficiale*, e se nulla dispone in particolare per il caso di decadenza a seguito di mancata conversione in legge entro un biennio, la pubblicazione della notizia sulla *Gazzetta ufficiale* è stata di fatto ritenuta necessaria, nonostante l'annuncio già avvenuto in pubblica seduta, per la cancellazione dall'ordine del giorno del relativo disegno di legge (12).

Riteniamo pertanto che, anche nel caso di decadenza per mancata presentazione del disegno di conversione nel termine, una dichiarazione sia necessaria, ed evidentemente essa non potrebbe emanare

Rocco « ad una delle due camere », per stabilire la presentazione alla presidenza, aveva usato la formula seguente: « Se la camera alla quale il decreto debba essere presentato non siede ». La parola « debba » attesta che il senato non aveva certo inteso abrogare la disposizione statutaria della priorità di presentazione alla camera dei progetti finanziari. Il che è una riprova che la dizione « ad una delle due camere », non va interpretata nel senso di eliminare la facoltà di scelta del governo, obbligandolo a presentare i disegni di conversione a quella delle camere che per prima siede.

(11) Relazione ministeriale alla camera dei deputati (stampato n. 543, legisl. XXVII, pag. 14), al senato del regno (stampato n. 272, pag. 15).

(12) Il caso di decadenza per mancata approvazione entro i due anni si è finora verificato per tre decreti: per il decreto-legge 29 gennaio 1931, n. 198, relativo a provvedimenti per favorire la coltivazione delle cave di marmo della Venezia Giulia pertinenti alla società « Cava Romana di Nabresina » e per l'altro 26 marzo 1931, n. 352, circa la franchigia doganale all'orzo rustico destinato alle semine. Il presidente della camera dei deputati, nella seduta del 28 aprile 1933-XI, ha dato annuncio alla camera che questi decreti avevano cessato di aver vigore, e che i relativi progetti di conversione erano stati cancellati dall'ordine del giorno, ed ha poi curato l'inserzione della dichiarazione di decadenza, nella *Gazzetta ufficiale* (cfr. *Atti parlamentari* — Discussioni, legislatura XXVIII, pag. 8456, e *Gazzetta ufficiale* n. 103 del 3 maggio 1933-XI). Il terzo decreto-legge decaduto è quello 29 luglio 1931, n. 1068, che ha dato esecuzione all'accordo italo-albanese 24 giugno 1931 relativo al con-

tributo finanziario dell'Italia verso l'Albania. L'annuncio della decadenza fu fatto alla camera nella seduta dell'11 dicembre 1933 XII e pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 18 dicembre successivo. A questo decreto avremo occasione di accennare più innanzi.

che dall'organo, al quale la presentazione stessa deve essere fatta. I presidenti delle assemblee, trascorsa la terza seduta e accertata la mancata presentazione, dovrebbero darne avviso. Tenendo le due camere sedute contemporaneamente, i presidenti potrebbero d'accordo far pubblicare un unico avviso; in caso diverso i due avvisi riuniti darebbero l'attestazione certa dell'avvenuta decadenza. In tal modo soltanto si può avere la sicurezza della decadenza del decreto per mancata presentazione nel termine, dato che è soltanto da questo fatto che scaturisce la decadenza stessa, e non già dalla mancata pubblicazione dell'avviso. Per questa, infatti, la legge non stabilisce nemmeno un termine fisso perentorio, limitandosi a dire che della avvenuta presentazione viene data immediata notizia nella *Gazzetta ufficiale* (13).

Nè di fatto la pubblicazione dell'avviso a cura dei presidenti del parlamento urterebbe contro difficoltà di ordine pratico, poichè entrambe le assemblee dispongono di un ufficio di statistica e di studi legislativi, che esegue lo spoglio della *Gazzetta ufficiale* e tiene nota della pubblicazione di tutti i decreti reali compresi i decreti-legge.

* * *

II. Il progetto di conversione in legge dei decreti-legge porta sempre la intitolazione: « Conversione in legge del regio decreto-legge (segue la data e il numero) concernente (segue il titolo che riassume l'oggetto del decreto) » ed è composto di un unico articolo con la dicitura: « È convertito in legge il regio decreto-legge.... (segue la data e l'oggetto che è per lo più la ripetizione del titolo) ». Il progetto ministeriale ha poi in allegato il testo del decreto con l'indicazione del numero della *Gazzetta ufficiale*, ove è stato a suo tempo pubblicato.

Questa tecnica legislativa, sebbene ormai consacrata da una lunga prassi, non ci sembra perfetta

tributo finanziario dell'Italia verso l'Albania. L'annuncio della decadenza fu fatto alla camera nella seduta dell'11 dicembre 1933 XII e pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 18 dicembre successivo. A questo decreto avremo occasione di accennare più innanzi.

(13) Un caso recente, e, a quanto ci consta, l'unico, di decadenza per mancata presentazione del progetto di conversione in legge, è quello del decreto-legge 29 luglio 1933, n. 1236, relativo all'organico dei carabinieri reali in servizio presso l'aeronautica. Nessuna pubblicazione è stata fatta al riguardo sulla *Gazzetta ufficiale*. Quando il disegno di legge è presentato, l'avviso è inserito a cura del rispettivo ministero che propone il progetto, ma per il tramite dell'ufficio pubblicazione leggi e decreti del ministero della giustizia. La legge presenta al riguardo una lacuna e la prassi formatasi non ci sembra accettabile. Il SALTELLI nel suo *Commento* (pag. 261) rilevando la lacuna indica appunto questa soluzione che appoggia sulla legge 23 giugno 1854 e relativo regolamento, i quali prescrivono che la inserzione nella *Gazzetta ufficiale* delle leggi e dei decreti è direttamente curata dal ministro guardasigilli. Qui però si tratta non già della pubblicazione di leggi o decreti; ma della notizia del fatto della presentazione, che è cosa diversa. E a noi sembra che la pubblicazione dovrebbe esser fatta a cura dell'assemblea che effettivamente riceve il disegno di legge di conversione, perchè è solo dal momento dell'avvenuta ricezione che questo può dirsi presentato. Invece il più delle volte la pubblicazione è fatta senza nemmeno attendere, nei casi in cui, a parlamento chiuso, la presentazione è fatta alla presidenza, che il presidente ne dia ricevuta.

nè scevra di inconvenienti, in particolare nei casi nei quali la conversione in legge del decreto sia approvata con modificazioni alle norme del decreto stesso.

Sofferamoci innanzi tutto sul titolo. Chi faccia un raffronto del titolo dei decreti-legge, quale è indicato nella *Gazzetta ufficiale* e poi nel relativo disegno di conversione in legge, constaterà abbastanza frequentemente una difformità, talvolta esistente anche tra il titolo del progetto e il suo articolo unico, che anch'esso riproduce, colla dichiarazione di conversione, il titolo del decreto (14). Questa difformità, forse dovuta alla diversità degli uffici ministeriali che curano la pubblicazione del decreto-legge e la confezione del progetto di conversione, nonchè alla poca importanza che al titolo si annette, non ci sembra rispondente ad una buona tecnica legislativa.

La questione se il titolo delle leggi ne costituisca parte integrante o sia semplicemente un elemento di indicazione che rientra nella facoltà del potere esecutivo, non è stata mai risolta legislativamente. Le disposizioni legislative riguardanti la formulazione e pubblicazione delle leggi e decreti, dalla legge 23 giugno 1854, n. 1731, al regio decreto 21 aprile 1861, n. 2, al regolamento 28 novembre 1909, n. 810, al testo unico infine del 24 settembre 1931, n. 1256, si limitano a dire che nella stampa delle leggi e dei decreti deve essere indicato in capo ad essi, tra l'altro, «l'argomento dell'atto brevemente accennato» (art. 12 del regolamento del 1909), o anche soltanto «l'argomento» (testo unico approvato con regio decreto 24 settembre 1931, art. 10).

Si tratta quindi di una norma generica che, mentre non attribuisce tassativamente al potere esecutivo il diritto alla formulazione del titolo, non esclude che «l'argomento» da stampare in capo

(14) Sarebbe troppo lunga una ricerca completa di tali discordanze. Ci basterà indicare che l'indagine di confronto fatta su 50 disegni di conversione di decreti presentati dal 16 luglio al 4 ottobre 1933 ha accertato la discordanza in 17 di essi. Per citare solo qualche esempio, rileviamo che il disegno di legge n. 1780, porta il titolo: Conversione in legge del regio decreto-legge 8 maggio 1933, n. 759, che approva la convenzione 24 aprile 1933 stipulata con la Società Triestina di navigazione Cosulich per l'esercizio della linea di navigazione fra Trieste e Parà (nord-Brasile), mentre il decreto ha il titolo (*Gazzetta ufficiale* n. 158): *Approvazione di una convenzione con la società di navigazione Cosulich*; il disegno di legge n. 1790 ha il titolo: Conversione in legge del regio decreto-legge 1° giugno 1933, n. 798, che ammette alla importazione nel regno in franchigia dei dazi doganali, frumenti di Rodi, entro il quantitativo massimo di 5000 quintali, mentre il decreto (*Gazzetta ufficiale* n. 163) ha il titolo: *Introduzione nel regno in esenzione di dazio doganale di un contingente di 5000 quintali al massimo di frumenti di Rodi*; il n. 1793 ha il titolo: Conversione in legge del regio decreto-legge 29 giugno 1933, n. 830, concernente la garanzia dello Stato italiano per il servizio degli interessi e dell'ammortamento della quota del nuovo prestito internazionale all'Austria, previsto dal protocollo del 15 luglio 1932 che sarà emesso in Italia, mentre il decreto (*Gazzetta ufficiale* n. 167) è intitolato: *Garanzia dello Stato italiano per il servizio degli interessi e dell'ammortamento della quota del nuovo prestito internazionale all'Austria*. Così pure per i disegni di legge n. 1794 e 1797 concernenti trattati con la Germania e con la Jugoslavia, i titoli dei disegni di legge sono più ampi e circostanziati di quelli dei rispettivi decreti (*Gazzetta ufficiale* n. 182 e 173); il disegno di legge n. 1800, ha il

alle leggi debba essere esattamente il titolo nel quale i relativi progetti furono approvati dal parlamento.

Ora sta di fatto che i progetti di legge sono sempre stati e sono presentati al parlamento con un titolo, e la prassi parlamentare attesta che le due assemblee legislative portano anche sul titolo la loro attenzione, perchè non pochi sono i casi nei quali il titolo del progetto è stato modificato. Lo stabilisce la modificazione avvenga e debba avvenire con una deliberazione vera e propria, cioè con votazione, oppure senza di essa, è una ricerca priva di importanza pratica, dato che il titolo non costituisce una norma la cui validità possa essere contestata qualora su di essa non sia intervenuta una deliberazione presa nelle forme dovute: esso involge soltanto una questione di tecnica e di chiarezza legislativa.

Non rimane quindi che prender atto dell'insorgimento della prassi, che non sono mancate e non mancano da parte del parlamento anche modificazioni al titolo di progetti di legge, e che — salvo casi sporadici dai quali non è lecito dedurre una norma — una volta modificato il titolo, è il titolo modificato quello che figura nella intestazione della legge pubblicata. Ciò anche per la ragione pratica che il messaggio dei presidenti delle assemblee al ministro proponente contenente il testo del progetto di legge quale è stato deliberato dalle assemblee stesse, riporta anche il titolo, ed è ovvio che, se questo è stato modificato, nel messaggio si inserisce il titolo modificato e non l'originario. È perciò inconcepibile un mutamento che avrebbe il significato di ribellione del potere esecutivo alla volontà espressa dal parlamento, allorchè per un determinato provvedimento abbia preso in specifica considerazione anche il titolo.

Comunque, nel caso di progetti di legge veri

titolo: Conversione in legge del regio decreto-legge 6 luglio 1933, n. 968, col quale si autorizza la iscrizione nello stato di previsione della spesa del ministero dei lavori pubblici della disponibilità esistente sulla somma di lire 20 milioni da impiegare per la costruzione dell'edificio per gli uffici finanziari e per l'avvocatura dello Stato nella città di Napoli, mentre il decreto (*Gazzetta ufficiale* n. 183) è intitolato: *Trasferimento di fondi al bilancio del ministero dei lavori pubblici per la costruzione dell'edificio per gli uffici finanziari e per l'avvocatura di Stato nella città di Napoli*; il disegno di legge n. 1806 è intitolato: Conversione in legge del regio decreto-legge 29 luglio 1933, n. 1004, che autorizza la spesa di lire 55 milioni quale contributo dello Stato per la sistemazione edilizia e arredamento della regia università e della regia scuola di ingegneria di Padova e delle regie università di Firenze e di Pavia, e approva le convenzioni stipulate tra lo Stato e gli Enti interessati per la costituzione dei consorzi della regia università e della regia scuola di ingegneria di Padova e della regia università di Firenze, mentre il decreto (*Gazzetta ufficiale* n. 190) porta il titolo: *Spesa di lire 55 milioni quale concorso dello Stato nella sistemazione edilizia delle regie università di Padova, di Firenze e di Pavia*. Omettiamo per brevità di riportare i titoli degli altri disegni di legge considerati e ci limitiamo ad indicare i numeri; chiunque, con un ordine del giorno della camera e con le gazzette ufficiali, potrà fare il raffronto: disegni di legge: n. 1785 e *Gazz. uff.* n. 140; n. 1792 e *Gazz. uff.* n. 177; n. 1799 e *Gazz. uff.* n. 175; n. 1807 e *Gazz. uff.* n. 197; n. 1811 e *Gazz. uff.* n. 204; n. 1824 e *Gazz. uff.* n. 216; n. 1825 e *Gazz. uff.* n. 211; n. 1827 e *Gazz. uff.* n. 214; n. 1833 e *Gazz. uff.* n. 224; n. 1835 e *Gazz. uff.* n. 218.

propri, la successiva pubblicazione della legge nella raccolta ufficiale con un titolo diverso dall'originario contenuto nel progetto stesso o anche da quello modificato dal potere legislativo, costituisce, qualora avvenga, soltanto una discordanza con atti interni delle assemblee. E poichè il titolo, come già si è accennato, non dà luogo ad applicazioni, ma tutto al più può costituire un ausilio per l'interpretazione, non può aversi per esso, da parte dell'autorità giudiziaria o amministrativa, la sanzione della inapplicabilità, come avverrebbe invece nell'ipotesi di stampa di articoli di legge con varianti al testo deliberato dalle camere e attestato nei messaggi del presidente. Manca quindi un diretto interesse da parte delle assemblee a provocare la revoca della pubblicazione di un titolo non rispondente a quello del progetto o anche a quello da esse modificato; revoca che potrebbe essere promossa, trattandosi di atto posteriore alla approvazione della legge, soltanto a mezzo di un richiamo al governo e per esso al ministro della giustizia nella cui specifica competenza rientra la pubblicazione delle leggi.

Ciò spiega perchè nella abbastanza larga casistica di leggi pubblicate con titolo diverso da quello che ebbero negli atti parlamentari (15) non si abbiano, a quanto ci consta, esempi o di pronuncia di inapplicabilità da parte dell'autorità giudiziaria o di reclamo del potere legislativo. Il che non significa però che il fatto del diverso titolo di pubblicazione non sia da deplorarsi come quello che processualmente non conferisce alla chiarezza legislativa e che dal lato costituzionale, soprattutto nei casi in cui il parlamento si sia del titolo specificatamente occupato modificando quello del progetto (16), rappresenta di fatto una sovrapposizione al potere legislativo.

Ma la questione processuale assume un diverso e più importante aspetto nel caso di progetti di conversione in legge di decreti-legge.

Il decreto-legge ha il carattere di vera e propria legge, sia pure provvisoria e con efficacia limitata nel tempo in quanto è soggetto a decadenza se non interviene entro un biennio la ratifica del potere legislativo; come tale, esso è legalmente pubblicato nelle forme proprie delle leggi. Riceve quindi anche un titolo e con tale titolo, oltre che con la data e col numero, viene conosciuto dalla generalità dei cittadini. Da ciò consegue che il disegno di conversione di un decreto-legge pubblicato con un determinato titolo deve portare lo stesso titolo, non tanto per non generare confusioni, pur possibili, quanto perchè il decreto-legge, essendo sottoposto alla condizione della ratifica del parlamento, non può essere ad esso presentato se non nella forma precisa di pubblicazione con la quale ha iniziato la sua efficacia *erga omnes*.

Ecco perchè deve essere, a nostro avviso, disap-

provato qualsiasi cambiamento nella intera pubblicazione e quindi anche nel titolo.

Orbene, questo titolo può essere errato, può a seguito di emendamenti apportati dal parlamento al decreto non corrispondere più al contenuto preciso del decreto. Nessuno potrà contestare il diritto del parlamento di correggere l'errore, di modificare il titolo, di sostituirne ad esso un altro. Ma in quale forma?

A noi sembra che non possa esservi altra e diversa forma dall'emendamento da introdurre nel testo dell'articolo unico. È questo infatti l'unico mezzo col quale la generalità dei cittadini può acquistare la certezza assoluta che una determinata legge di conversione in legge di un decreto si riferisce ad un decreto determinato anche se il titolo è mutato e più non concordi quindi con l'intestazione che al decreto stesso è stata data nella pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale* e col quale esso è stato sino a quel momento conosciuto.

Si obietterà: ma vi è la data e il numero. Sta bene. Ma la data non è un elemento esclusivo, essendovi decreti di pari data e un errore di numero può commettersi con facilità. Nè vi sono altri elementi indicatori perchè il testo, come vedremo, per una cattiva prassi non è generalmente ripetuto, e il titolo, quando fosse completamente mutato, potrebbe generare per lo meno confusione. Confusione che sarebbe invece sicuramente eliminata se la legge di conversione riportasse nella intestazione il decreto col titolo originario ricevuto all'atto della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*, e poi nell'articolo unico dichiarasse che esso è convertito in legge, ma col nuovo titolo che viene indicato (17).

È appunto sotto questo riguardo che appare lo speciale carattere della questione nel caso di leggi di conversione di decreti in confronto delle leggi vere e proprie. Mentre per queste ultime la eventuale discordanza di titolo investe solo gli atti parlamentari — documenti e discussioni — cioè atti *interna corporis*, nel caso di leggi di conversione di decreti essa interessa due veri e propri atti legislativi legalmente pubblicati, onde qualsiasi modificazione, perchè possa avere la sua legale giustificazione, non può processualmente estrinsecarsi se non sotto forma di emendamento.

Questo particolare aspetto della questione non ci sembra sia stato messo sufficientemente in rilievo nella discussione di recente sorta in dottrina a proposito del cambiamento di titolo del regio decreto-legge 5 novembre 1931, n. 1395. Tale decreto era stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* (18) col seguente titolo: « Norme integrative al regio decreto-legge 24 settembre 1931, n. 1187, concernente la imposizione di uno speciale dazio sul valore all'importazione di alcune merci ». Nella intestazione del disegno di legge di conversione e nell'articolo unico fu invece così cambiato: « Conversione in legge del

(15) Il CERCIELLO nel suo studio su *Il titolo delle leggi e il parlamento* (Riv. di dir. pubbl., 1932), da pagg. 416 a 420 fa una larga enumerazione di tali casi scegliendoli da periodi vari a cominciare dal 1861 ad oggi. In complesso si tratta di varianti di lieve entità e più formali che sostanziali, il che potrebbe legittimare la supposizione che il cambiamento sia dovuto non tanto a volontà del potere esecutivo di esercitare una potestà in contrasto con la volontà del potere legislativo, quanto a non eccessiva diligenza dell'incaricato della pubblicazione.

(16) Il CERCIELLO (op. cit., pag. 420, nota 6) enumera quattro di tali casi; tre nella legislatura VIII e uno nella

legislatura XIII. Si tratta di rare eccezioni che non possono vulnerare il principio del rispetto, da parte del potere esecutivo, delle eventuali modificazioni apportate dal parlamento al titolo dei progetti di legge.

(17) Questa appunto è stata la prassi seguita nei due casi di modificazione di titolo avvenuta con la conversione in legge del regio decreto-legge 5 novembre 1931, n. 1395, e del regio decreto-legge 6 ottobre 1930, n. 1379 (cfr. *Gazzetta ufficiale*, 26 febbraio 1932, n. 47, e 20 maggio 1932, n. 116).

(18) Cfr. *Gazzetta ufficiale*, 18 novembre 1931-X, n. 266.

regio decreto-legge 5 novembre 1931, n. 1395, recante disposizioni integrative al regio decreto-legge 24 settembre 1931, n. 1187, che ha istituito il dazio di confine del 15 % sul valore di alcune merci e modificato il regime della tassa di vendita sugli olii minerali ». Il titolo fu cioè, in parte completato, in parte riportato in forma erronea.

La camera dei deputati, su proposta della commissione dei trattati che esaminò il disegno di legge di conversione, corresse l'errore adottando nell'articolo unico la formula che il decreto-legge era convertito in legge ma col nuovo titolo indicato.

Trasmesso il disegno di legge al senato, la commissione dei trattati nella relazione redatta dal senatore Luciolli (*Stampato n. 1080 A*) rilevò la modificazione, e, pur approvandola, espresse il dubbio sull'opportunità di attribuire carattere di emendamento al semplice cambiamento di locuzione al titolo di una legge o di un decreto-legge, dato — così osserva la relazione — che il titolo è estraneo al contenuto della legge, costituito solo dagli articoli, e va considerato come un semplice mezzo di identificazione.

Questo rilievo della commissione del senato è stato in dottrina variamente discusso. Il TESORO (19) ha contestato che il titolo della legge sia completamente estraneo al potere legislativo, poichè questo ad esso si riferisce sia nel momento della votazione, sia successivamente quando in una norma legislativa fa riferimento ad una legge precedente. Il titolo dunque, secondo il TESORO, fa parte integrante della legge, in particolare quando si tratta di conversione in legge di decreti: di qui il diritto non solo, ma il dovere del parlamento di correggerlo quando sia errato o possa ingenerare equivoci e false interpretazioni.

Ma, dopo queste premesse, il TESORO viene alla incongruente conclusione che, nella specie, meglio sarebbe stato modificare nel testo dell'articolo unico il titolo, come è stato fatto, senza indicare però che la conversione in legge avveniva con la modificazione del titolo. Diciamo incongruente conclusione, perchè basta considerare che l'articolo unico si limita a riportare, con la dichiarazione di conversione, il titolo, oltre la data e il numero del decreto, per comprendere l'assoluta necessità, dal TESORO stesso affermata, di indicare nella specie che il titolo era modificato: si sarebbe potuto altrimenti supporre, nulla indicando, che si trattasse non di quello, ma di diverso decreto.

Di questa incongruenza si è valso il CERCIELLO (20) per dichiararsi nella specie d'accordo con la conclusione cui è venuto il TESORO, pur sostenendo che la conclusione stessa deriva da una premessa diametralmente opposta: che cioè, sia le disposizioni sulla pubblicazione delle leggi, sia la prassi parla-

(19) Cfr. TESORO, *Il titolo delle leggi e il parlamento*, in *Riv. di dir. pubblico*, anno 1932, parte I, pag. 168.

(20) Cfr. CERCIELLO, *op. cit.*, pag. 425.

(21) Il CERCIELLO si riferisce al regio decreto-legge 6 ottobre 1930, n. 1379: *Riordinamento della scuola secondaria di avviamento al lavoro*. A seguito delle modificazioni introdotte nel testo dalla camera dei deputati, il ministro stesso chiese durante la discussione che fosse modificato il titolo dicendosi « avviamento professionale » anzichè « al lavoro ». Perciò nell'articolo unico fu introdotto un emendamento nel senso che il decreto era convertito in legge ma con il nuovo titolo. Il CERCIELLO sostiene (*op. cit.*, pagg. 425 e 426) che della modificazione

mentare escludono in via assoluta che il parlamento consideri il titolo come parte dei provvedimenti legislativi da essi approvato.

Orbene, il fatto che da premesse diametralmente opposte è stata tratta identica conclusione, sta a dimostrarne la erroneità. E secondo noi la sola conclusione che può e deve trarsi è che, nel caso di progetti di conversione di decreti, il cambiamento del titolo, il quale è sempre riportato nell'articolo unico, non può che risultare da un emendamento da indicarsi nel testo stesso dell'articolo unico. Così soltanto potrà risultare chiaramente il cambiamento che il parlamento ha voluto fare al titolo, per correggerlo se è stato sbagliato, o per metterlo in armonia con le modificazioni introdotte; e così soltanto si avrà uniformità processuale per tutti i casi. Mentre, adottandosi l'opposta conclusione, il CERCIELLO stesso deve ammettere che bisogna distinguere caso per caso, che bisogna cioè fare la modificazione del titolo se si tratti di correggere un errore; non farla se il cambiamento è dovuto invece alle modificazioni introdotte nel testo (21). Difformità questa che dimostra anch'essa di per sè l'erroneità della tesi sostenuta.

Riepilogando: una volta che il decreto è pubblicato con un determinato titolo, la tecnica e la chiarezza legislativa esigono che il disegno di conversione in legge sia presentato al parlamento con identico titolo; quando il parlamento voglia modificare tale titolo non può farlo che per emendamento da introdursi nell'articolo unico di conversione: solo in tal modo questa sua volontà avrà la necessaria estrinsecazione formale.

Veniamo ora al testo del disegno di legge di conversione. Come si è detto, esso è sempre composto di un articolo unico che dichiara la conversione.

Orbene, se il parlamento, *sic et simpliciter*, approva la conversione, non si presentano questioni nè difficoltà processuali: una volta accertato che il decreto è stato convertito in legge senza modificazioni, basta riferirsi al testo di esso. Tuttavia sarebbe tecnicamente preferibile che la legge contenesse il testo del decreto. In tal modo tutti i riferimenti, quando il decreto fosse stato già convertito, potrebbero esser fatti unicamente alla legge di conversione; il che sarebbe più esatto perchè, in sostanza, questa non è un atto distinto dal decreto, ma un atto che si sovrappone e si sostituisce ad esso. Inoltre, in questo modo, non sarebbe necessario indagare ogni volta non solo se il decreto sia stato convertito in legge, ma se lo sia stato con modificazioni.

Questa tecnica noi riteniamo sempre indispensabile nel caso che al decreto siano dal parlamento apportate modificazioni. Oggi le modifica-

non si sarebbe invece, nella specie, dovuto tener conto, perchè il parlamento convertiva in legge un decreto, il cui titolo corrispondeva alle disposizioni prima delle modificazioni al testo. Ma egli non considera che il parlamento, allorchè converte in legge un decreto modificandolo, non fa che stabilire il testo quale sarebbe stato se il provvedimento, fin dall'inizio, anzichè per decreto fosse stato preso subito per legge; al quale testo corrisponde il nuovo titolo. Di qui la necessità di indicare la modificazione di quel titolo originario col quale il decreto era stato pubblicato. Il che è riprova del nostro assunto che, nel caso di disegni di legge di conversione di decreti, anche la modificazione del titolo del decreto non può che risultare per emendamento.

zioni (previa aggiunta all'articolo unico, dopo la dichiarazione di conversione in legge del decreto, delle parole: « con le seguenti modificazioni »), sono indicate articolo per articolo, secondo la prassi in uso per gli emendamenti, riportandosi cioè per ciascun articolo soltanto le parole modificate. Perciò chi deve applicare il decreto è costretto a consultare il testo degli articoli originari e le modificazioni di cui alla legge di conversione, e a fare un lavoro di fusione; il che, anche a prescindere dall'intralcio che apporta, può esser fonte di equivoci, di dubbi, di incertezze di interpretazione.

Tale prassi pertanto dovrebbe, a nostro avviso, essere modificata adottandosi il sistema di riportare l'intero testo del decreto, quale viene approvato dal parlamento, quando uno o più articoli siano modificati. Ogni possibile dubbio sarebbe così eliminato e ne guadagnerebbe molto la chiarezza legislativa. E ciò anche per un'altra ragione.

Non è da escludersi il caso che, mentre sia ancora pendente dinanzi al parlamento il disegno di legge di conversione di un decreto, si dimostri la necessità di modificare il decreto con un altro decreto, che sarà a sua volta presentato per la conversione (22). Suppongasi che il parlamento apporti a sua volta modificazioni al primo decreto: si avrà per un unico argomento un testo di disposizioni spezzettato in tre o anche in quattro atti distintamente pubblicati. Orbene, la intera ricomposizione del testo modificato nella legge di conversione verrebbe ad eliminare uno o due di tali atti con vantaggio certo della chiarezza legislativa. La quale più ancora si avvantaggerebbe se in questi casi i ministri proponenti, invece di un decreto di modificazione, ne facessero uno *ex novo*, e contemporaneamente provocassero il ritiro del primo disegno di legge di conversione con conseguente decadenza del decreto che sarebbe per intero sostituito dal nuovo (23).

* * *

III. Esaminiamo, infine, la procedura per i casi di decadenza. L'art. 3 della legge determina tre casi di decadenza del decreto legge: la mancata presentazione al parlamento, nel termine, del disegno di conversione; la reiezione di quest'ultimo da parte di una delle due camere; la sua mancata approvazione entro due anni dalla pubblicazione.

L'accertamento della decadenza non risulta da una procedura uniforme. Nel primo caso chi deve applicare il decreto-legge trarrà norma dalla mancanza sulla *Gazzetta ufficiale* dell'avviso di presentazione al parlamento del disegno di legge di conversione del decreto: quindi, da un elemento negativo. Ma poichè da un lato non è stabilito un termine perentorio per la pubblicazione dell'avviso, limitandosi la legge a dire che della presentazione viene data immediata notizia nella *Gazzetta ufficiale*,

(22) Per citare un caso recente ricordiamo il disegno di legge n. 1872 di conversione in legge del regio decreto-legge 28 giugno 1933, n. 1015, relativo al passaggio allo Stato delle scuole e di corsi secondari di avviamento professionale dipendenti dai comuni autonomi; decreto che modifica e integra il precedente decreto-legge 22 dicembre 1932, n. 1964, il cui disegno di conversione in legge fu presentato quando l'altro trovavasi ancora pendente innanzi alla camera dei deputati (*Stampato* n. 1646).

(23) Il sistema di disegni di legge veri e propri i cui articoli contengono solo disposizioni modificatrici di parte di articoli di precedenti leggi, si può dire rappre-

e dall'altro il disegno di legge potrebbe essere stato di fatto presentato, e in termine, pur mancando la pubblicazione dell'avviso, è chiaro che la certezza della decadenza non potrà aversi se non con una attestazione della segreteria del parlamento.

Nel secondo caso, quello cioè di reiezione del disegno di legge di conversione, il presidente dell'assemblea che l'ha respinto deve darne notizia nella *Gazzetta ufficiale*, ed è dal giorno della pubblicazione di tale notizia che il decreto cessa di aver vigore. Si è con ciò voluto render nota ufficialmente la contraria volontà del parlamento; ma si può osservare che, data la pubblicità delle sedute e l'esistenza di un resoconto ufficiale delle discussioni, quest'ultimo poteva esser ritenuto sufficiente, col vantaggio di non far rimanere in vigore, sia pure per il breve tempo necessario per la pubblicazione della notizia, un decreto che il parlamento ha respinto.

Nel terzo caso — decorso dei due anni dalla pubblicazione — la legge non stabilisce alcun atto positivo per l'accertamento della decadenza: basta la scadenza del termine. Tuttavia, in questo caso, già verificatosi tre volte (24), si è ritenuto di adottare la prassi di far dare comunicazione in seduta dal presidente dell'assemblea che il decreto, per decorrenza del termine, ha cessato di aver vigore, e di pubblicare la comunicazione stessa sulla *Gazzetta ufficiale*. È chiaro però che, data l'esplicita dizione della legge, la cessazione di vigore del decreto avviene *ipso iure* col decorso dei due anni dalla pubblicazione, anche se la comunicazione del presidente, per la quale occorre attendere che l'assemblea tenga seduta, e la relativa pubblicazione siano posteriori. Onde la prova della mancata approvazione nel termine dei due anni, nella ipotesi che occorra darla in questo intervallo, non può essere rappresentata che da una attestazione della segreteria dell'assemblea, dinanzi alla quale era pendente il disegno di conversione in legge del decreto decaduto. È appunto il fatto dell'esistenza di tale disegno di legge dinanzi all'assemblea, che rende necessario l'annuncio, in pubblica seduta, della decadenza per scaduto biennio: solo in tal modo può infatti giustificarsi la cancellazione del disegno di legge dall'ordine del giorno.

Nei tre casi di decadenza, l'accertamento avviene così processualmente per due di essi — per l'uno, in virtù di disposizione espressa dalla legge; per l'altro, nel silenzio della legge, per la prassi instauratasi — con un atto positivo, costituito da una dichiarazione pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale*; mentre per l'altro caso di mancata presentazione nel termine del disegno di legge di conversione, è rappresentato da un atto negativo costituito dall'assenza di pubblicazione della presentazione.

Per quest'ultimo caso, verificatosi, ad oggi, una sola volta, nessuna pubblicazione è stata fatta. Ma

senti una eccezione. In genere è stato seguito per qualche disegno di legge organico composto di moltissimi articoli, ma qualora le modificazioni fossero numerose si usava chiedere la delega per la confezione di un testo unico. Coi decreti-legge il sistema ha avuto un ampio sviluppo, data la maggiore facilità e rapidità con la quale, a mezzo di decreti-legge, può essere modificata una precedente norma; il che costituisce una maggiore ragione per adottare la prassi da noi indicata di riprodurre l'intero testo del decreto nel caso di conversione in legge con modificazioni.

(24) Cfr. nota 12.

noi riteniamo che dovrebbe anche per esso instaurarsi la prassi della pubblicazione da parte dei presidenti delle due camere della notizia della mancata presentazione nel termine: si raggiungerebbe in tal modo la necessaria uniformità processuale perchè, anche in questo caso, l'accertamento della decadenza per mancata presentazione nel termine sarebbe costituito da un atto positivo ufficialmente pubblicato.

Per quanto riguarda poi il momento in cui la decadenza diviene operativa, la legge istituisce una differenza tra i casi di mancata presentazione e di decorso del biennio e quello di reiezione del disegno di legge da parte di una delle due camere: mentre nei primi due casi la decadenza opera *ipso iure* dal momento in cui il termine è decorso, nel caso di reiezione del disegno di legge di conversione diviene efficace solo dal momento della pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale* della notizia dell'avvenuta reiezione.

La diversità del sistema può spiegarsi mettendo la disposizione in relazione con quella della legge 24 dicembre 1925, n. 2263, che dà facoltà al capo del governo di richiedere che un disegno di legge respinto da una delle camere sia dopo tre mesi rimesso in votazione e sia ugualmente inviato all'altra camera: è ovvio che se il decreto cessasse di aver vigore dal momento della reiezione, l'esercizio di questa facoltà sarebbe frustrato.

Ma non rientra nei limiti del presente studio una indagine sulle ragioni della diversità del momento operativo della decadenza nei tre casi dalla legge preveduti. Se alla questione abbiamo accennato è soltanto perchè essa involge diverse modalità processuali nella ipotesi che, nonostante la decadenza, il governo ritenga indispensabile che il decreto abbia vigore (25).

Occorre in proposito distinguere i vari casi di decadenza.

Se questa si verifica per mancata presentazione nel termine al parlamento del disegno di conversione in legge del decreto, involge con sè anche quella della clausola in esso contenuta di autorizzazione al ministro proponente di presentare il relativo disegno di legge per la conversione in legge. Di qui la necessità di un nuovo decreto, che, richiamando in vita il precedente, ne autorizzi la presentazione al parlamento nonostante la scadenza del termine.

Noi riteniamo tecnicamente corretta questa procedura e non già l'altra di emanare di nuovo il medesimo decreto, sia perchè si eliminano possibili confusioni derivanti dalla pubblicazione di due identici decreti, sia perchè nessuna manifestazione di volontà, espressa o tacita, contro il decreto, si è avuta dal parlamento, al quale non è stato sottoposto: il che rende superflua la decretazione di identiche norme, le quali hanno cessato di aver vigore esclusivamente per una ragione formale.

Diverso è il caso di decadenza per mancata approvazione nel biennio. In questo caso esiste il

disegno di conversione in legge del decreto e la mancata approvazione nel termine da parte del parlamento fa sorgere la presunzione di una volontà contraria alle disposizioni del decreto stesso.

Pertanto, qualora il governo ritenga indispensabile che esse rimangano in vigore, è necessaria una nuova manifestazione di volontà con l'emanazione di un nuovo decreto che riproduca le disposizioni del precedente, facendo però ad esso riferimento col rilievo che non fu convertito in legge nel termine del biennio, condizione questa che riteniamo indispensabile non essendo concepibile un vero e proprio duplicato di emanazione e di pubblicazione di un atto legislativo, quale apparirebbe il nuovo decreto senza il riferimento all'antico.

Ciò, tanto più nel caso in cui trovisi ancora all'ordine del giorno di una delle camere il disegno di legge di conversione del primo decreto, che vi rimane iscritto fino a che il presidente non abbia dato l'annuncio che il decreto ha cessato di aver vigore. La chiarezza legislativa non guadagnerebbe davvero dinanzi a tre atti la cui esistenza, chi è chiamato ad applicare il decreto, deve cercare di spiegare da sè ricorrendo al calcolo del biennio di pubblicazione.

Tale prassi è stata di recente instaurata a proposito del decreto-legge 29 luglio 1931, n. 1068, che aveva dato esecuzione nel regno all'accordo italo-albanese relativo al contributo finanziario dell'Italia verso l'Albania, ed era stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 7 settembre 1931 (26). Il relativo disegno di conversione in legge presentato alla camera dei deputati, trovavasi ancora al 7 settembre 1933 iscritto al suo ordine del giorno, senza che l'assemblea lo avesse discusso (27). In queste condizioni, il governo ritenendo necessario che, nonostante la mancata conversione, il decreto che aveva data esecuzione all'accordo, non cessasse di aver vigore, ha provocato il 24 agosto 1933 un nuovo decreto e ne ha curato la pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale* del 7 settembre successivo (28), ad impedire che vi fosse una soluzione di continuità.

La prassi adottata in questo primo caso verificatosi, è stata però quella di un nuovo decreto senza alcun riferimento al precedente, come se questo non esistesse. Si sono così avuti due decreti-legge identici, pubblicati a distanza di due anni l'uno dall'altro, quasi che la volontà sovrana dovesse riconfermare, senza alcun motivo e come duplicato, disposizioni già emanate, mentre il nuovo decreto allora soltanto può acquistare il valore di nuova necessaria ripetizione di volontà quando, riferedosi al precedente decreto, la faccia scaturire dalla sua mancata conversione nel termine.

Tale prassi non ci sembra quindi da approvarsi. Nessun dubbio può sorgere circa il diritto del governo in virtù della legge 31 gennaio 1926, n. 100, di provocare un nuovo decreto-legge, della cui necessità e urgenza sarà giudice il parlamento; ma la ragion d'essere del nuovo decreto sta nel

(25) Allorchè il disegno della legge 31 gennaio 1926, n. 100 fu discusso al Senato, il senatore CORBINO pose la questione se, decadendo un decreto alla scadenza del biennio, il governo, convinto della necessità di prorogarne l'effetto, avrebbe potuto provvedere con la emanazione di altro decreto uguale. Il ministro Rocco rispose che potevano esservi due rimedi; o la proroga con una legge speciale degli effetti del decreto, o, in caso estremo, qualora non fosse possibile ottenere l'ac-

cordo per l'approvazione di tale legge, l'emanazione di un altro decreto (Cfr. *Atti parlamentari*, Senato del Regno - Discussioni, tornata 14 dicembre 1925, pag. 3999-4000). In pratica, come diciamo nel testo, il caso si è presentato una sola volta e si è adottato il sistema di emanare un altro decreto.

(26) Cfr. *Gazzetta ufficiale*, 1931, n. 206.

(27) Cfr. *Stampato* n. 1056.

(28) Cfr. *Gazzetta ufficiale*, 1933, n. 209.

fatto della mancata approvazione del precedente nel termine del biennio, onde non si può da questo prescindere nè dal relativo disegno di conversione in legge iscritto all'ordine del giorno dell'assemblea legislativa cui è stato presentato.

Ecco perchè, dal lato processuale, secondo noi, occorre: a) che il nuovo decreto faccia riferimento al precedente; b) che il presidente dell'assemblea, dinanzi alla quale trovasi il disegno di legge di conversione in legge del precedente decreto, abbia provveduto — prima della presentazione del disegno di conversione del nuovo decreto — a disporre la cancellazione dall'ordine del giorno, previa constatazione che il decreto ha cessato di aver vigore; c) che soltanto dopo tale cancellazione, o almeno contemporaneamente, il disegno di conversione in legge del nuovo decreto sia presentato; d) che la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* dell'avviso di presentazione del disegno di legge ad una delle camere sia contemporanea o posteriore a quella dell'avviso di cessazione di vigore del precedente decreto, con relativa cancellazione dall'ordine del giorno del disegno di conversione in legge (29).

Naturalmente tale procedura, ad evitare l'eventuale decadenza stabilita per il termine di presentazione al parlamento del disegno di conversione, dovrebbe svolgersi d'accordo tra ministero proponente e segreteria dell'assemblea alla quale la presentazione è fatta.

Ma vi sarebbe anche il mezzo di renderla indipendente. Basterebbe che nel nuovo decreto fosse inserita, oltre alla clausola di autorizzazione al ministro proponente di presentare il disegno di conversione del decreto, quella di autorizzazione a ritirare il disegno di conversione del precedente decreto, ed allora la procedura sarebbe senz'altro regolare, perchè l'inconveniente di un disegno di legge per la conversione in legge di un decreto identico ad uno precedente, la cui conversione è ancora iscritta all'ordine del giorno dell'assemblea, verrebbe di fatto eliminato. Con questa procedura si raggiungerebbe in modo più semplice e più spedito lo scopo di evitare confusioni e duplicazione di atti legislativi; riteniamo quindi che converrebbe sempre adottarla nel caso che abbiamo prospettato.

Rimane un ultimo caso: quello della decadenza del decreto per reiezione, da parte di una delle due camere, del disegno di legge di conversione. Ma non è possibile in questo caso raffigurare l'ipotesi della emanazione di un nuovo identico decreto: si cadrebbe nell'arbitrio e l'incostituzionalità del nuovo decreto discenderebbe dalla stessa legge 31 gennaio 1926, n. 100. Una questione processuale non può quindi in tal caso sorgere.

* * *

IV. Se una conclusione deve porsi a queste note, frutto di quotidiana esperienza, è che la tecnica legislativa, da che il decreto-legge occupa buona parte della legislazione, ha subito un innegabile

(29) Nel caso pratico verificatosi e indicato nel testo, il disegno di legge di conversione in legge del decreto 24 agosto 1933, n. 1122, pubblicato il 7 settembre 1933, di contenuto perfettamente identico a quello del decreto 29 luglio 1931, n. 1068, è stato presentato alla camera dei deputati il 19 settembre successivo, e dell'avvenuta presentazione è stata data notizia con avviso pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* dello stesso giorno; quando cioè era

peggioramento. Il sistema introdotto, sia nelle leggi di conversione, sia nei decreti emanati per modificare precedenti decreti, di fare degli articoli composti di semplici emendamenti di parole o di frasi o di aggiunte ad articoli di decreti precedenti, ha finito col rendere il campo legislativo una selva selvaggia nella quale non è facile muoversi. Gli inconvenienti di tale sistema sono intuitivi.

Il problema non è di pura forma, ma ha un contenuto sostanziale, perchè la chiarezza legislativa è uno dei caposalda dell'ordinamento giuridico dei popoli. Meritava quindi di essere segnalato, ma soprattutto merita di essere studiato e risolto.

Più volte si è affermata l'opportunità di costituire un ufficio unico legislativo presso il ministero della giustizia col compito di rivedere le norme di progetti di legge dal lato tecnico formale; questa opportunità ci sembra divenuta una inderogabile necessità, oggi che la legiferazione con decreto-legge rappresenta — ed è facile prevedere rappresenterà ancora in futuro per esigenze di governo in questa ora storica di profonda trasformazione degli istituti vigenti — una parte preponderante nella legislazione del paese.

Per ovviare alle deficienze riscontrate e ricondurre la legislazione alla necessaria chiarezza tecnica, occorre unità di direttive, e questa unità non potrà conseguirsi se non demandando ad un solo ufficio la revisione dal lato formale, prima della loro pubblicazione, di tutti i decreti-legge preparati dai singoli ministeri, e la formulazione dei relativi disegni di conversione in legge.

Vogliamo pertanto augurarci che il problema sia con vigile cura attentamente considerato. Ciò è indispensabile se si vuole che, anche dal lato formale, la legislazione del nostro paese, come è nel voto di tutti, sia sempre all'altezza della sua fulgida tradizione giuridica.

Dott. ARTURO DALMARTELLO

Osservazioni sul problema della protezione delle minoranze nelle società per azioni

SOMMARIO: 1. La collaborazione di volontà come prestazione fondamentale del contratto di società. — 2. Dimostrazione della esistenza di quest'obbligo. — 3. Impostazione del problema della protezione delle minoranze: sono impugnabili le deliberazioni della maggioranza che violano l'obbligo della collaborazione di volontà. — 4. Dimostrazione di questa formula. — 5. Considerazioni *de iure condito* e *de iure condendo*.

ancora iscritto all'ordine del giorno della camera il disegno di legge per la conversione in legge del precedente decreto, il cui annuncio di cancellazione è stato dato soltanto l'11 dicembre, allorchè essa ha ripreso le sue sedute. Il duplicato legislativo non potrebbe risultare in modo più evidente e dimostra senz'altro la erroneità della prassi adottata.